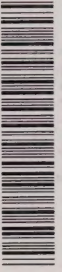



3 1761 11708520 9



CA1
PO 800
-1988
P 61

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117085209>

CA1
PO 800
-1988
P61



Postal Services
Review Committee

Comité de réexamen
du service postal

Government
Publications

Recommendations

to Canada Post Corporation
Regarding its Proposed January 1990
Changes to Regulations

November 1989



CA1
PO800
- 1988
P61

RECOMMENDATIONS TO

CANADA POST CORPORATION

REGARDING ITS PROPOSED

JANUARY 1990 CHANGES TO REGULATIONS

NOVEMBER 1989



© Minister of Supply and Services Canada 1989

Catalogue No. RG 78-4/1-1989
ISBN 0-662-56981-4

Copies are available on request from:

Postal Services Review Committee
Suite 500
473 Albert Street
Ottawa, Ontario
K1R 5B4

Canada



Suite 500
473 Albert Street
Ottawa, Ontario
K1R 5B4

Mr. Donald H. Lander,
President and Chief Executive Officer
Canada Post Corporation
Sir Alexander Campbell Building
Confederation Heights
Ottawa, Ontario
K1A 0B1

Dear Mr. Lander:

In accordance with the request of the Minister responsible for Canada Post Corporation, the Postal Services Review Committee has reviewed, as outlined in Bill C-149, the proposed regulation changes published by the Canada Post Corporation in the *Canada Gazette* of July 22, 1989.

As my letter of August 9, 1989 to you indicated, the information supplied by the Corporation in support of its proposals was insufficient to allow the Committee to base its recommendations regarding the proposals on an assessment according to all of the public interest criteria identified in Bill C-149. The Committee appreciates the responses to requests for additional information provided by the Corporation. However, these responses did not remedy the major deficiencies in the Corporation's initial filing.

Because of this, we cannot conclude that the proposed rates are fair and reasonable, or are consistent with the encouragement of fair competition with other like services or with the operation of an efficient and competitive postal service. However, we recognize that the Corporation requires increased revenues if it is to achieve, within a reasonable time, the goal of financial self-sufficiency set out in the government's April 1989 budget.

The Committee also wishes to note, however, that while Canada Post has improved its services to satisfy the needs of large-volume mail users, the level of service for some Canadian households and smaller businesses has diminished. It is the view of the Committee that Canada Post can better serve all Canadians and still meet its objective of financial self-sufficiency.

As a result, the Committee supports the proposed changes in rates in order that the Corporation, as a first priority, improve service to households and small business customers while continuing towards achieving financial self-sufficiency.

.../2

With respect to the other proposed changes in regulations, the Committee supports the changes or revocations regarding:

- Intelpost, Envoypost and Telepost;
- Standard Letter Size;
- Prohibited Mail;
- Postage Meter Regulations;
- Sections 16(3), 17, 26 and 27 of the International Letter-post Items Regulations; and
- Minor wording and housekeeping changes.


The Committee does not support the proposed changes or revocations regarding:

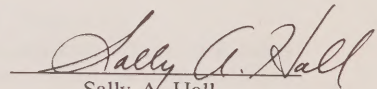
- Parcel Mail;
- Money Orders;
- Incentive Letter Mail;
- Christmas Greeting Cards;
- International Aerogrammes;
- Armed Forces Mail;
- Insurance with Proof of Delivery;
- Undeliverable First Class Mail;
- Certified Mail;
- Registered Mail;
- Money Packets;
- Hold Mail Service;
- Special Handling Service;
- Definition of Packets;
- Postal Code items; and
- Rates for Undeliverable and Redirected Mail set by agreement.

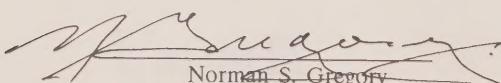
The Committee's considerations, conclusions and detailed recommendations are attached.

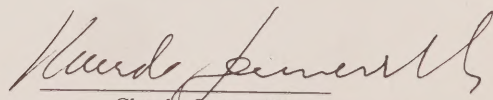
Yours sincerely,


Alan R. Marchment, Chairman


Donald E. Curren


Sally A. Hall


Norman S. Gregory


Claude Senneville

CONTENTS

	Page
EXECUTIVE SUMMARY	iii
I. INTRODUCTION	1
A. THE COMMITTEE	1
B. CANADA POST CORPORATION'S PROPOSAL	2
C. THE REVIEW PROCESS	7
II. INFORMATION REQUIRED FROM AND PROVIDED BY CANADA POST	9
A. INTRODUCTION	9
B. INFORMATION REQUIREMENTS	9
C. INFORMATION PROVIDED BY CANADA POST	10
D. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATION	14
III. PROPOSED RATE CHANGES	16
A. CORPORATE OBJECTIVES	16
B. FINANCIAL SELF-SUFFICIENCY	17
C. QUALITY OF SERVICE	20
D. RECOMMENDATION	25
IV. PROPOSED REGULATION REVOCATIONS	26
A. BACKGROUND	26
B. DEREGULATION AND THE PUBLIC INTEREST	26

C.	PROPOSALS FOR PRODUCT DEREGULATION	30
1.	Counter Parcels	31
2.	Money Orders	33
3.	Electronic Mail	34
4.	Incentive Letter Mail and Christmas Greeting Cards	36
5.	International Aerogrammes	37
6.	Armed Forces Mail	38
7.	Insurance with Proof of Delivery	39
8.	Undeliverable Domestic First Class Mail	40
9.	Special Lettermail	41
D.	PROPOSALS FOR PRODUCT/SERVICE ELIMINATION	42
1.	Certified and Registered Mail	43
2.	Money Packets	45
V.	OTHER PROPOSED REGULATION CHANGES	48
A.	INTRODUCTION	48
B.	PROPOSALS	48
1.	First Class Mail Dimensions	48
2.	Materials for the Use of the Blind	49
3.	Prohibited Mail	50
4.	Hold Mail Service	51
5.	Letter Carrier Presort Addressed Admail	52
6.	International Letter-post Items	53
7.	Postal Code	54
8.	Miscellaneous Changes	55
VI.	LIST OF RECOMMENDATIONS	57
	APPENDIX 1 - MEMBERS OF THE POSTAL SERVICES REVIEW COMMITTEE	60
	APPENDIX 2 - CANADA POST'S PROPOSED RATE CHANGES	62
	APPENDIX 3 - NOTICE OF THE PUBLIC CONSULTATION	71
	APPENDIX 4 - PARTIES APPEARING BEFORE THE COMMITTEE	72
	APPENDIX 5 - KEY DEFICIENCIES IN CANADA POST'S PRODUCT COSTING METHODOLOGY	74
	APPENDIX 6 - OTHER CONSIDERATIONS IN THE REVIEW OF THE DEREGULATION PROPOSALS	76

EXECUTIVE SUMMARY

In the *Canada Gazette* of July 22, 1989, Canada Post Corporation published proposals for changes in regulations under the *Canada Post Corporation Act* which would become effective on January 1, 1990. These proposals include revisions to rates, revocation of regulations, changes to product features or terms and conditions of service, and a large number of technical, housekeeping and other wording changes.

In accordance with a request of the Minister responsible for Canada Post Corporation, the Postal Services Review Committee has reviewed Canada Post's proposals. The Committee was established by the Minister on June 27, 1988, in anticipation of a permanent Board as proposed in Bill C-149. This legislation received first reading in the House of Commons on August 15, 1988. Bill C-149 serves as the guideline for the Committee's review.

Bill C-149 directs the Committee, in reviewing proposed changes in regulations, to have regard to the public interest, including the public interest in the provision of services satisfactory to users and similar with respect to communities of similar size; the operation of an efficient and competitive postal service; the operation of the Corporation on a financially self-sustaining basis; fair and reasonable rates; and the provision and extension of postal services in a manner that encourages fair competition with other like services.

In August and September 1989, the Committee held public consultations in seven cities. The Committee also received letters of comment on the proposals from individuals and organizations.

The Committee issued *Interim Rules regarding Requirements for Information from Canada Post Corporation* and posed a large number of additional questions in the course of its review. Responses filed by Canada Post were insufficient to allow interested parties to fully participate in the review of the proposed changes and the Committee to fulfill its mandate as intended by Bill C-149.

The Committee accepts that an appropriate definition of financial self-sufficiency includes recovery of the cost of capital at a rate comparable to a company of similar size and similar objectives operating in the private sector. The Committee believes that adopting such a definition will encourage fair competition, fair rates and a more efficient use of resources.

The Committee firmly believes that a better balance can be achieved between the objectives of attaining financial self-sufficiency and of providing improved service to all Canadians. While, in its drive towards profitability, Canada Post has worked hard to improve service to its major customers, some households and small businesses are experiencing a deterioration in service, resulting in inequities. There certainly is room for improving the general quality of service, notably by broadening the range of communities and types of mail to which delivery commitments apply and by increasing the speed of delivery.

Based on the need to improve service and to achieve financial self-sufficiency, the Committee recommends in favour of the proposed rate changes. Due to the lack of sufficient information, the Committee cannot base its approval on a favourable assessment of fairness and reasonableness of the proposed rates, or on their consistency with fairness of competition with other like services and with an efficient and competitive postal service.

The Committee has concluded that services may be offered outside regulations under the *Canada Post Corporation Act* if there exists effective competition in the supply of such services. The Committee notes that a number of services currently offered outside of regulations fall under Canada Post's exclusive privilege, as do a number of services which the Corporation proposes to deregulate. The Committee recommends a thorough review of Canada Post's unregulated services, with the objective of aligning the absence of regulation under the *Canada Post Corporation Act* with the presence of effective competition.

In accordance with the criterion of the existence of effective competition, the Committee recommends in favour of the proposed deregulation of electronic mail products. The Committee recommends against the proposed deregulation of counter parcels, money orders, incentive letter mail, Christmas greeting cards, international aerogrammes and Armed Forces mail. The Committee also recommends that Canada Post's new Special Lettermail be regulated.

The Committee recommends that certified mail, the indemnity provisions for registered mail and the option to register parcels not be abolished, nor should money packet service to the U.S. or special handling service to foreign destinations.

The Committee agrees with the proposed changes to the dimensions of standard letters, to the Prohibited Mail regulations and to the method of payment for letter carrier presort advertising mail. The Committee recommends against the deletion of the definition of the postal code from the regulations.

CHAPTER I

INTRODUCTION

This chapter presents some background information on:

- the Postal Services Review Committee;
- Canada Post Corporation's proposals; and
- the review process followed.

A. THE COMMITTEE

On June 27, 1988, the Minister responsible for Canada Post Corporation announced the creation of the Postal Services Review Committee (the Committee). The government indicated its intention to establish a Postal Services Review Board as a permanent, independent national board to review Canada Post Corporation's plans for rates and services, and a network of local Customer Councils to provide customer feedback directly to regional managers of Canada Post. The Committee was created to perform the full functions envisaged for the Board until the necessary legislation could be put in place.

In establishing the review agency, the Minister asserted that

"The Board's recommendations will carry the weight and credibility that only an impartial, fully-informed body can bring to public discussion,"

and noted that

"It will mark . . . the crossover point to an era in which the users and providers of postal service can work together to build the postal system we all want and need."

The members of the Committee, who represent a variety of regions and backgrounds, are Alan R. Marchment, Chairman of the Committee, Sally A. Hall, Claude Senneville, Donald E. Curren and Norman S. Gregory. Biographical information on each of the members may be found in Appendix 1.

Bill C-149 to establish the Postal Services Review Board was given first reading in the House of Commons on August 15, 1988. Parliament was dissolved before this bill could be passed; however, the bill is the guideline for the Committee's mandate, pending the enactment of legislation to establish the Board.

The purposes of Bill C-149, as stated in Section 3, are to:

"... establish a process of independent review of the rates and services of Canada Post Corporation and to increase user participation in the review of postal rates and services in order to promote the development of efficient and competitive postal service that meets the needs of Canadians, at fair and reasonable rates, by establishing ... an independent, national body whose duty is to hold public hearings and make recommendations on proposed changes in postal rates, major service proposals and any other matters referred to it by the Minister ..."

Section 15(2) of the Bill specifies public interest criteria that the Committee must take into consideration in carrying out its duties. These criteria include:

- (a) the provision of services satisfactory to users and similar with respect to communities of the same size;
- (b) the operation of an efficient and competitive postal service, including the appropriate utilization of human resources;
- (c) the operation of the Corporation on a financially self-sustaining basis;
- (d) fair and reasonable rates; and
- (e) the provision and extension of postal services in a manner that encourages fair competition with other like services.

The Committee has used these criteria as the framework for its review of Canada Post's proposed regulations.

B. CANADA POST CORPORATION'S PROPOSAL

On July 22, 1989, Canada Post published, in the *Canada Gazette*, the Corporation's proposed changes in regulations. The changes are intended to take effect on January 1, 1990. This is the first set of proposals which the Committee has had the duty to review.

The proposal encompasses a large number of changes to the Corporation's regulations under the *Canada Post Corporation Act*. The major types of changes are:

- **Rate Changes:** alterations to the rates which the Corporation charges for regulated mail products. The products affected are summarized in Table 1.

TABLE 1
PRODUCTS AFFECTED BY CHANGES IN REGULATED RATES
PROPOSED BY CANADA POST*

RATE INCREASE	
Letters	
•	Domestic letters
•	Letters and postcards to foreign destinations
Publications Mail	
•	Printed papers to foreign destinations (surface and air)
•	Domestic undeliverable second class mail not bearing endorsement that return postage will be paid
Addressed Admail	
•	Addressed admail
•	Endorsement of forwarding address
Packets	
•	Small packets to foreign destinations (surface and air)
•	Letter packets to foreign destinations
•	Domestic money packets
Special Services	
•	COD, the first \$100 or less of cash to be collected
•	Registered mail to foreign destinations
•	Acknowledgments of receipt of registered mail
•	Forwarding to addressee of a deficient postage item
RATE DECREASE	
Special Services	
•	Temporary redirection of mail - additional four-month periods

* Details of proposed rate changes are given in Appendix 2.

- **Revocation of Regulations:** products or product features would be taken out of Canada Post's regulations, so that changes in their rates and terms and conditions would no longer be subject to government approval. In some instances, the intent is to abolish the product or product feature. These changes are summarized in Table 2.
- **Other Changes:** changes to product features, or terms and conditions of service, other than rate changes or revocations. These are summarized in Table 3.

In addition, a number of technical, housekeeping and other wording changes is proposed.

TABLE 2

PRODUCTS AFFECTED BY REVOCATION OF REGULATIONS
PROPOSED BY CANADA POST

Proposals for Product Deregulation

- Counter Parcels
- Money Orders
- Electronic Mail
- Incentive Letter Mail
- Christmas Greeting Cards
- International Aerogrammes
- Armed Forces Mail
- Insurance with Proof of Delivery
- Undeliverable Domestic First Class Mail

Proposals for Product/Service Elimination

- Certified Mail
- Indemnity for Registered Mail
- Registration of Parcels
- Money Packets to U.S.
- Amendment to the Contents of Money Packets
- Increase in the minimum value of some Money Packets

TABLE 3
OTHER CHANGES IN REGULATIONS PROPOSED BY CANADA POST

Products Affected	Proposed Changes
First Class Mail	<ul style="list-style-type: none"> • Increase in maximum width of standard and non-standard mail from 14 cm to 15 cm for domestic and U.S.
Materials for the Use of the Blind	<ul style="list-style-type: none"> • Increase in minimum allowable size from 10 x 7 cm to 14 x 9 cm x 0.18 mm • Addition of "officially" to "recognized institution"
Prohibited Mail	<ul style="list-style-type: none"> • Rewritten regulations, renamed Non-mailable Matter
Hold Mail Service	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusion of unaddressed admail from Hold Mail Service
Letter Carrier Presort Addressed Admail	<ul style="list-style-type: none"> • Change in method of payment by postage meter rate impression
International Mail	<ul style="list-style-type: none"> • Increase in weight limit of combined mailings of printed papers and small packets from 500 g to 1 kg • Mailing of a letter together with a small packet or a packet of printed papers to certain foreign destinations no longer allowed • Elimination of special handling service to certain foreign destinations • Amendment to definition of "packets"
Postal Code	<ul style="list-style-type: none"> • Deletion of definition • Making obligatory its inclusion at a particular location on all standard mail
Miscellaneous	<ul style="list-style-type: none"> • Various consequential amendments and minor technical, housekeeping and other wording changes • Setting of rates by agreement

C. THE REVIEW PROCESS

In tabling the legislation to establish the Board, the Minister indicated that

"This system will be a totally open process. Every proposal, recommendation and response will be public."

Bill C-149 allows 120 days, from the day Canada Post sends its proposal to the Committee, for the Committee to hold a public hearing into the merits of the proposal and to send its recommendations to the Corporation. In view of the limited time available, the Committee set out its basic information requirements prior to the start of the review process. A formal set of *Interim Rules Regarding Requirements for Information from Canada Post Corporation (Interim Rules)* was prepared by the Committee, in consultation with Canada Post.

The Committee's information requirements are comprehensive, not only because of the broad scope of the public interest as defined in section 15(2) of Bill C-149, but also because of the requirement in section 23 that the Committee's recommendations include "the reasons on which they are based and an assessment of their financial implications for the Corporation." Equally, if the public is to participate in the review process, it is necessary to disclose sufficient information for interested parties to make reasoned judgements.

On July 28, 1989, in response to the Committee's *Interim Rules*, Canada Post formally submitted to the Committee information in support of its proposed changes. This material was made available to the public through Canada Post's nine divisional offices and major post offices in six other locations, ensuring that at least one copy was available for public viewing in each province and territory in Canada. As well, a copy for the public record was maintained at the Committee's office in Ottawa. While some of this material was responsive to the Committee's stated information requirements, a large gap remained. The implications of this deficiency are further discussed in Chapter II.

The Committee also sent additional questions to Canada Post in an effort to help clarify the proposed changes and the underlying rationale.

To provide notice to Canadians of the review process, the Committee issued, through advertisements in 128 newspapers across Canada, a public notice of Canada Post's proposed changes, inviting comment from interested parties. A copy of the Notice is provided in Appendix 3.

Public consultations in August and September provided the public with an opportunity for oral presentations to the Committee in Halifax, Montreal, Winnipeg, Edmonton, Vancouver, Toronto and Ottawa. A list of parties who appeared before the Committee is included as Appendix 4. In addition, letters of comment were received from a total of fifty-six interested parties who did not wish to make an oral presentation before the Committee. Canada Post requested and received an opportunity to appear before the Committee at its final consultation in Ottawa on September 12, 1989.

The Committee appreciates the participation of the public through letters, written briefs and presentations at the public consultations.

CHAPTER II

INFORMATION REQUIRED FROM AND PROVIDED BY CANADA POST

A. INTRODUCTION

Section 21 of Bill C-149 is quite explicit in setting expectations about the obligation of Canada Post to provide information:

"(1) The Corporation shall, as soon as possible, provide to the Board any document or information in the Corporation's possession that the Board may request for the purpose of fulfilling its duties.

(2) Where the Corporation does not comply with a request by the Board for any document or information, the Board may draw any conclusions from the non-compliance that to it appear reasonable in making recommendations under this Act."

Section 23 of Bill C-149 states:

"In making recommendations to the Corporation under this Act, the Board shall include in its recommendations the reasons on which they are based and an assessment of their financial implications for the Corporation" (emphasis added).

This chapter highlights the Committee's inability to assess the financial and other implications of the Corporation's proposals because of the inadequacy of the information provided.

B. INFORMATION REQUIREMENTS

The Committee fully realized that Canada Post had never been subjected to the kind of review envisaged by Bill C-149 and that the Corporation still may not be in a position to provide the type and quality of information which could be expected in a mature review relationship. The information requirements specified in the Committee's *Interim Rules* were designed with this in mind.

The information requested of Canada Post was designed to facilitate the public consultation and review process. It would provide, among other matters, answers to questions regarding the fairness and reasonableness of rates and any possible cross-subsidization between products.

Information requested included projections with and without implementation of the planned rate changes.

C. INFORMATION PROVIDED BY CANADA POST

Much of the information submitted by Canada Post at the time of filing of its proposals was already in the public domain and, therefore, did not add substantially to the review process. Other information could be interpreted as a response to the information requirements specified by the Committee, but large gaps remained.

In its oral submission on September 12, 1989, the Corporation stated its fundamental disagreement with the approach to information requirements adopted by the Committee. It felt that the *Interim Rules* went beyond what the Committee was set up to review and that, after an initial filing, further areas of interest could be pursued as required. The Corporation did not provide specific reasons for not supplying information identified in the *Interim Rules*.

Even taking into account the responses to additional questions posed by the Committee, major deficiencies in the information existed, including the following:

1. **Volume, cost and revenue information for regulated products was incomplete.**

Volume, cost and revenue information supplied for regulated products was significantly less detailed than the Committee had requested.

No volumes, costs or revenues were provided for products, such as incentive letter mail, which Canada Post proposes to deregulate. Without such information the public or the Committee cannot adequately gauge the impact of the proposed changes. It is not possible to conclude whether these products are now or may in the future be cross-subsidized by revenues from products which would remain regulated.

No information was supplied on specific product volumes, costs or revenues which would be realized if the proposed rate changes were not implemented. The public and the Committee are, therefore, unable to determine what the financial impact would be on the Corporation if any particular rate were changed in a way different from what Canada Post proposes.

2. Volume, cost and revenue information for unregulated products was inadequate.

Fairness and reasonableness of regulated rates is intrinsically linked to fairness and reasonableness of unregulated rates. Much of Canada Post's revenue is derived from unregulated services which fall under its exclusive privilege or from markets where it has a near-monopoly position. In addition, the existence of regulated products typically creates unique cost advantages for the offering of unregulated products because many of Canada Post's costs are interdependent. There is, therefore, a need to review the costs and revenues pertaining to the Corporation's unregulated service offerings.

Volume, cost and revenue information for unregulated products was only supplied for an aggregate, which included products which Canada Post proposes to deregulate.* As a result, critical tests for cross-subsidization of currently unregulated products and of products proposed for deregulation cannot be performed.

A first test in determining whether unregulated rates are fair and reasonable is whether, as a group, the revenues derived from unregulated products cover their incremental cost and provide a fair contribution towards covering overhead costs.

A second test is whether specific unregulated product lines cover their incremental costs and provide a fair contribution. The logical necessity for such a second test stems from the interdependence of product costs across regulated and unregulated products. It is reinforced by the fact that some unregulated products have substantial monopoly power and by the reference, in section 15(2) of Bill C-149, to "fair competition with other like services." Clearly, a test for fairness of competition cannot be performed at a level which groups together products which are not "alike."

Canada Post provided information pertaining to the first test. It purports to show that the revenues from unregulated products (including products proposed to be deregulated) cover their attributed costs and provide a margin comparable to regulated products. Canada Post asserted that this demonstration should satisfy the Committee's review requirements.

*

One section of the *Interim Rules* requested volumes, costs and revenues for each product specified in a Schedule attached to the *Rules*. In addition, two sections requested revenues and margins over cost, distinguishing between concessionary, other regulated and unregulated components for each product as defined in the Schedule; it was for purposes of these two sections only that "unregulated" was to be defined as including products proposed for deregulation.

The Committee does not agree that such a test is sufficient, since it does not allow the Committee and the public to adequately assess whether or not specific Canada Post products are being cross-subsidized.

Canada Post also provided cost and revenue information for the aggregate of all "competitive" products (which includes both regulated and unregulated products). This information suggests that, up to 1988-89, in contrast to exclusive privilege products, revenues from "competitive" products were **not** covering their attributed costs. In the current year, the margin over costs for "competitive" products is expected to be 1.3%, rising to 7.4% in 1990-91. (The margins for exclusive privilege products are expected to be 28% and 29% respectively.) These results reinforce the need for a more detailed scrutiny of Canada Post's unregulated and "competitive" product offerings.

3. Costing information supplied was inadequate.

The methodology employed in identifying costs attributed to specific products was described in a lengthy study prepared for Canada Post by the consulting firm Thorne Ernst & Whinney (the Thorne report). The study and a letter of opinion by the consultants were submitted as part of Canada Post's supporting documentation. However, the results of the product attribution exercise were not submitted, except at the inadequately high level of aggregation referred to above.

The letter of opinion accompanying the Thorne report concluded that the methodology was reasonable, "given the current state of evolution of product costing at Canada Post." This qualification renders the opinion virtually meaningless for purposes of the Committee's review mandate. The report itself avoided any assessment of the reliability of the data employed and of the results obtained.

The Committee has carefully reviewed the Thorne report and agrees with much of the general approach employed in attributing costs to specific products. At the same time, however, the report brings to light the significant deficiencies in Canada Post's costing procedures. The key deficiencies relate to the reliability of the input data, the timeliness of the analysis, and the lack of adherence to the fundamental concept of incremental cost. Appendix 5 further elaborates upon these deficiencies.

The deficiencies in the methodology and the absence of detailed results render the costing information supplied of little value. The public and the Committee can, therefore, not conclude that rates are fair and reasonable or are consistent with fair competition.

4. **Rationale for specific rate changes and proposals for deregulation were either absent or extremely general.**

Virtually no specific rationale was provided for proposed changes in regulated rates. There was virtually no reference to rate design principles.

The rationale submitted for the proposed removal of products from regulations was vague and devoid of specifics. Further questions posed by the Committee elicited little response of substance.

The dearth of rationale and the substantial scope of the proposed deregulations resulted in the Committee commissioning its own research in order to assess whether there was a *prima facie* case for the proposed deregulations.

The inadequacy of Canada Post's supplied information regarding the proposed deregulations and the results of the research commissioned by the Committee are discussed further in Chapter IV.

5. **No economic evaluation studies of major service changes or of planned investments were submitted.**

No economic evaluations were submitted for programs which may have a significant impact on the quality of service offered to Canada Post's customers. The public or the Committee can, therefore, make no assessment of the trade-offs between cost savings and the quality of service.

No economic evaluation studies were supplied which would help justify the expenditures over the next five years of about \$2.4 billion in capital investment and extraordinary restructuring costs.

Without access to economic evaluation studies of major investment expenditures, the Committee is severely hampered in its review of the Corporation's efficiency, quality of service and financial self-sufficiency as mandated by Bill C-149. Canada Post's massive capital and extraordinary restructuring expenditure programs will have a significant impact on future productivity, depreciation and amortization charges, cash and revenue requirements, maintenance costs, and asset replacement requirements. Without a financial justification of these investments, the Committee cannot adequately assess the claimed revenue requirements and cannot conclude whether future operations will be more efficient and competitive as a result of these expenditures.

6. Indicators of efficiency and productivity improvement were inadequate.

Canada Post's Annual Report and Summary of the Corporate Plan show two measures of operational productivity improvement and an overall indication of the cost savings expected from efficiency programs. No significant elaboration of this or other information on productivity improvement was submitted.

The reported measures (on letter carrier and mail processing productivity) are limited in scope and do not necessarily reflect true productivity improvements, because changes in mail mix and employment of contracted labour are not taken into account. Canada Post does not appear to have specific plans for remedying the shortcomings in its productivity measures, even though well established methodologies for doing so are available.

The inadequacies in productivity measurement render it impossible for the public and the Committee to judge to what extent improvements in productivity could be translated into improved service, lower rates or improved profitability.

7. Results of opinion surveys on perceived quality of service were not submitted.

Beyond what was already in the public domain, results and methodologies of opinion polls on user perception of major services or on the Corporation's general performance were not supplied. Canada Post's survey results would have provided the public and the Committee with invaluable insights into public satisfaction with delivery performance standards and other critical aspects of the perceived quality of service.

Canada Post's continued refusal to provide such results may require the Committee to initiate its own surveys in the future.

D. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATION

This first experience with the review process has demonstrated that it will only be as effective as the government originally envisaged if the public and the Committee are provided with sufficient information upon which to base judgements about the financial and service implications of Canada Post's proposed changes. When the Minister announced the creation of the Committee, he expressed the intent that it

"look not just at services and at the rates charged for them - but at services and rates as a package"

and that recommendations of the Committee

"will be accompanied by price tags - and/or estimates of the savings to be realized."

Clearly, this intent has not been met for reasons of lack of adequate information.

Conclusions

- The achievement of the objectives of Bill C-149 will largely depend on the quality and credibility of the information provided by Canada Post.
- Deficiencies in information have limited the ability of the public to participate and the Committee to perform an effective review as intended by Bill C-149.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (1) **In order to achieve the objectives set out in sections 3 and 23, and consistent with section 21 of Bill C-149, future proposals submitted by Canada Post respond explicitly to the information requirements specified by the Committee.**

CHAPTER III

PROPOSED RATE CHANGES

To explain its judgement about the proposed rates, the Committee offers observations on:

- corporate objectives;
- financial self-sufficiency/revenue requirements; and
- changes in the quality of service.

A. CORPORATE OBJECTIVES

The balance between competing objectives of service and financial self-sufficiency is forced into perspective by rate issues.

The Act establishing the Canada Post Corporation in 1981 specified the following set of goals (section 5(2)):

"While maintaining basic customary postal service, the Corporation, in carrying out its objects, shall have regard to:

- a) the desirability of improving and extending its products and services in light of developments in the field of communications;
- b) the need to conduct its operations on a self-sustaining financial basis while providing a standard of service that will meet the needs of the people of Canada and that is similar with respect to communities of the same size;
- c) the need to conduct its operations in such manner as will best provide for the security of mail;
- d) the desirability of utilizing the human resources of the Corporation in a manner that will both attain the objects of the Corporation and ensure the commitment and dedication of its employees to the attainment of those objects; and
- e) the need to maintain a corporate identity program approved by the Governor in Council that reflects the role of the Corporation as an institution of the Government of Canada."

In its first Annual Report, the Crown corporation indicated that it had adopted three primary objectives, which are consistent with the *Canada Post Corporation Act*:

- to improve service;
- to develop a better climate in human relations within the organization; and
- to achieve financial self-sufficiency.

The Committee is of the opinion that a balance among these competing objectives can be reached. Ideally, achieving a balance involves reconciling the perspectives of the public, the Corporation and the government into a national understanding, consensus and commitment.

B. FINANCIAL SELF-SUFFICIENCY

1. The Changing Definition of Financial Self-Sufficiency

The *Canada Post Corporation Act* imposes on Canada Post a mandate to operate on a "self-sustaining financial basis" (section 5(2)(b)). The meaning of that term, however, is not defined in the Act and is, therefore, open to interpretation. In their appearances before the Committee, some parties interpreted "self-sustaining financial basis" to mean that Canada Post should essentially recover all its costs of operation, that is, operate on a break-even basis.

For many years, the Post Office Department had operated in an environment where revenues from operations were substantially less than costs. The Department received large infusions from the government in order to continue operations. When Canada Post was first incorporated into a Crown corporation, the then Minister of Finance directed Canada Post to break even by 1986. In light of the substantial losses which the Corporation was incurring, this seemed a reasonable goal for the Corporation at that time.

Once Canada Post surpassed break-even and recorded a profit in 1988-89, the government announced a new financial direction for Canada Post. In its April 1989 budget, it directed Canada Post to adopt a target rate of return on equity by 1993-94 which would be appropriate for a company of similar size and comparable objectives operating in the private sector.

Canada Post's most recent Corporate Plan Summary reflects the new direction given by the federal government. In support of this direction, Canada Post submitted the results of a study undertaken on its behalf by S.G. Warburg Securities and RBC Dominion Securities (the Warburg study).

The major financial targets recommended by the Warburg study are:

- a return on equity in the 14% to 15% range;
- a debt to equity ratio in the range of 45% to 65%; and
- a dividend payout ratio in the range of 35% to 45% of profit.

The Committee notes that Canada Post has evolved into a commercially oriented and profit-conscious company. Canada Post claims that some 25% of its current revenues are derived from products which have direct private sector competition. In light of these circumstances, the Committee considered whether the definition of financial self-sufficiency for Canada Post should be in line with one used in the private sector.

A private sector definition of financial self-sufficiency would mean the recovery of all operating costs, including the cost of capital. The Committee believes that adopting such a definition will lead to:

Fair competition: If Canada Post does not have a cost of capital, then there is no level playing field with private sector competitors. Canada Post would have an unfair competitive advantage.

Fair rates: If rates do not include the cost of capital, then Canada Post benefits from an indirect subsidy from the federal government which has provided it with capital free of charge.

The government has funded Canada Post's capital through its tax revenues; therefore, the general tax-paying population indirectly subsidizes users of the postal system. Users other than households currently account for 85% of Canada Post's revenues. As a result, users other than households are the major recipients of any such continuing, indirect government subsidy.

A more efficient use of resources: As price is the key determinant in the use of a resource, any free resource will tend to be used in a less than optimal manner. As a result, if capital does not have a cost to Canada Post, then the discipline comparable to one imposed by financial markets may be absent from Canada Post's decision-making process.

Conclusion

The Committee agrees that Canada Post should adopt a definition of financial self-sufficiency which is similar to that used in the private sector. The Committee endorses the setting of financial standards because of the operating disciplines such standards impose on the Corporation.

2. Achieving Financial Self-Sufficiency

According to its current Corporate Plan, Canada Post expects to achieve financial self-sufficiency by 1993-94. The plan is based on a combination of rate increases, cost reductions and business growth.

The totality of rate increases planned for implementation on January 1, 1990 would produce \$17 million of additional revenue in 1989-90 and an additional \$72 million in 1990-91.

The rate changes submitted for review by the Committee pertain only to regulated products which would remain regulated. These rate changes would result in additional revenues of \$7.8 million in 1989-90 and a further \$32 million in 1990-91.

The Committee estimates that, if the rate increases submitted for review are not implemented, the projected profit in 1993-94 would be reduced by approximately \$67 million*. This would reduce the rate of return on equity from the projected 14% to 10%.

Conclusion

The Committee acknowledges that the proposed rate increases are required to achieve financial self-sufficiency by 1993-94, if no further improvements are achieved beyond the estimated levels included in the Corporation's five-year plan.

*

Includes interest expense resulting from a requirement to borrow funds so as to maintain a minimum \$100 million cash balance.

C. QUALITY OF SERVICE

1. Changes in the Quality of Service

At the same time that Canada Post is progressing towards achieving financial self-sufficiency, universal access to postal services for some Canadians has diminished. While the Corporation has started to earn a profit, the question is: How? and, At what cost? Or, as one presenter before the Committee said, "Canadian consumers are being asked to pay more and more for less . . . While there have been some improvements, we feel they have been made often at the cost of service."

Canada Post estimates that some 85% of the Corporation's revenue is derived from business, government and other non-personal mail; over one-half of that mail stems from the thousand largest mailers. Understandably, in its drive towards profitability, the Corporation has worked hard at improving service to its major customers.

On the other hand, certain cost savings and "efficiency gains" are the direct result of policies aimed at cutting costs through altering service to the public. Those most directly affected are households and small business customers, and the most visible examples are the Community Mail Box (previously referred to as "Supermailbox") program and rural and urban conversions.

The Community Mail Box (CMB) program, introduced in 1985, today sees some 250,000 addresses in non-rural Canada receive their mail through a CMB. This figure represents just over 2% of all addresses in Canada.

This compares with the approximately 54% of addresses that receive door-to-door delivery. According to Canada Post's Corporate Plan, new growth in urban and suburban areas will be served by installation of CMBs.

While the Committee appreciates that the language of section 5(2)(b) of the *Canada Post Corporation Act* ("providing a standard of service . . . that is similar with respect to communities of the same size") need not mean that service must be identical, it must take issue with a service change that results in clearly inequitable service for a portion of Canada Post's customers.

The Committee heard during the public consultations of cases of obvious inequity in service to customers within the same urban community. These situations should be rectified. In addition, alternatives to CMBs, including an extension of door-to-door delivery, should be explored by Canada Post.

The case of **rural conversion** is another example where service has been altered to achieve cost savings for the Corporation but which has resulted in reduced service to a portion of Canada Post's customers.

The rural conversion program, which was launched in 1987, has affected 319 communities to date. Most of these, 246, involved "converting" rural post offices to postal facilities in retail businesses in the same community. In these cases it could be argued that, as with similar "conversions" in urban areas, Canada Post now offers equal or better service, in the sense that postal services are likely accessible over longer periods of the day.

With respect to both rural and urban conversions, however, concerns were expressed during the public consultations that staff in a retail outlet may not be sufficiently well-trained and that security of the mail may be at risk. The Corporation should address both issues, particularly the issue of security, which is specifically referred to in section 5(2)(c) of the *Canada Post Corporation Act*.

Some postal users, however, have been undeniably disadvantaged by the rural conversion program.

These are households in small rural communities where a post office closure has resulted in a requirement for local residents to travel to a neighbouring community (as much as 58 km distant) in order to obtain counter services. Such closure and relocation occurs, according to Canada Post, when "a community is unwilling or unable to support a local retail outlet." To date, 66 communities representing some 3,500 households have been affected by this type of reduction in service. Canada Post refers to these as "isolated cases"; however, the figures in Table 4 illustrate that this type of "conversion" has had an adverse impact on customers across the country.

The Corporation initiated the rural conversion program "to increase, in the most cost-effective manner, access by (its) customers to (its) services." In contrast to this declaration, access to postal service has been reduced in the 66 communities cited above.

While Canada Post maintains local delivery (through Group Boxes and other delivery modes) in the affected communities, customers have been forced to travel to neighbouring towns to receive postal services that previously existed within their own community.

The Committee is deeply concerned that these changes, which have reduced the level of service for some rural residents, continue to be implemented. Canada Post has acknowledged that the savings to date from all 319 rural conversions "have not been material." The Corporation could, therefore, readily modify its planned activities without adverse impact on its goal of financial self-sufficiency.

TABLE 4
RELOCATION OF POSTAL SERVICE AS A RESULT OF
RURAL CONVERSION

<u>Province</u>	<u>No. of Communities Affected</u>	<u>Distance from Relocated Service</u>		<u>No. of Households Affected</u>	
		<u>Range (Km)</u>	<u>Average (Km)</u>	<u>Range</u>	<u>Average</u>
Newfoundland	3	5 - 9	7	19 - 62	37
Nova Scotia	8	1 - 12	6	35 - 190	79
New Brunswick	1	6	6	12	12
Quebec	3	2 - 8	6	32 - 125	75
Ontario	11	4 - 18	10	3 - 109	49
Manitoba	6	7 - 18	10	3 - 90	44
Saskatchewan	9	9 - 24	15	12 - 70	43
Alberta	21	9 - 58	23	10 - 108	51
British Columbia	4	8 - 40	14	7 - 200	75
<hr/>					
Total No. of Communities Affected	66		Total No. of Households Affected	3,578	

Source: Canada Post response to PSRC Question No. 56.

During the public consultations, the Committee heard other examples of how postal service has deteriorated or, at least, not improved as Canada Post has moved towards profitability. The example of **delivery performance** was cited repeatedly by ordinary Canadians.

The delivery performance achievement as reported quarterly for Canada Post by the firm of Ernst & Young (previously Clarkson Gordon) currently indicates a 96% "on-time" mail delivery for "properly prepared first class letter mail." There need not be a contradiction between results such as these and the comments received by the Committee.

While the Ernst & Young figures do indicate that Canada Post is coming close to its 99% delivery performance objective, the audit only monitors letter mail between 24 major urban centres. This volume represents less than 80% of first class letter mail or about one-half of all addressed mail. Any letter mail which either originates or is destined outside these major urban centres, or which is not "properly prepared,"* is not included in the surveys and is not publicly reported upon. A more representative monitoring of mail delivery performance would require an expanded survey coverage,** both in terms of the number of products and the number of cities included.

If the Ernst & Young figures are indicative of the Corporation meeting its commitment on the delivery of letter mail, then it would now be appropriate for the Corporation to tighten the standards. There is evidence that this is a realistic goal, as Canada Post has publicly stated that over 80% of local letter mail delivery is achieved the "next day." In moving towards improved standards, the Corporation could consider a two-tier formula that aimed at having, for example, a certain percentage of local mail delivered by Day 1 and the remainder by Day 2.

Conclusion

The Corporation's commitment to the objective of financial self-sufficiency and what appears to have been the Corporation's concentration on improved service to large-volume mailers has, and continues to cause, service reductions primarily affecting households and small businesses. There is room for eliminating service inequities and for improving service, without putting undue strain on the Corporation's financial requirements.

* "Properly prepared" mail requires the use of correct postage, correct postal codes, an acceptably formatted address (which may be handwritten) and an acceptable size of envelope.

** Canada Post has indicated that the Clarkson Gordon (now Ernst & Young) surveys in fact cover a wider range of products and of communities than is publicly reported upon.

2. Balancing Corporate Objectives

The Committee is not suggesting that Canada Post return to a deficit situation in trying to "serve the public" because this would merely serve as a form of indirect taxation and could be quite inefficient. But rather, as it moves towards its goal of financial self-sufficiency, service should not be sacrificed in order to achieve the status of a commercial enterprise concerned solely (or primarily) with financial self-sufficiency.

It is quite normal for private sector corporations to concentrate on providing superior service to their major customers. The difference with Canada Post, however, is that it has a mandate and, for a large part of its business, a monopoly to serve all of its users. Therefore, Canada Post must not lose sight of this very significant portion of its customers when setting performance goals for the organization.

The Committee is concerned that the rate increase requested by Canada Post will not primarily be used to improve service, but rather to improve its profit. The proposal submitted by the Corporation, while indicating that the rate increase is required to achieve its goal of financial self-sufficiency by 1993-94, does not indicate that service would be improved. Canada Post's Summary of the Corporate Plan indicates that the Corporation projects profits of \$102 million for 1990-91, increasing to \$278 million by 1993-94. Despite this projected profit, the Corporation's plans are to continue reducing services to some of its customers.

Canada Post should balance the two objectives of financial self-sufficiency and service to its customers. With regard to the latter, the Corporation should set a balance between satisfying the needs and requirements of large-volume mail users and those of Canadians at large.

It is clear from the public consultations that large-volume mailers view themselves as the mainstay of Canada Post's business, covering the bulk of operational costs. This has evolved over time and the implication of this evolution, as one major mail user stated, is that "the social requirement [that] was an important element in the early years of postal services . . . [has] been overtaken by the commercial element." To small businesses and households, however, the "service to citizens of Canada" is being changed at their expense. Consumer representatives applauded "the Corporation's efforts to improve its operational effectiveness and decrease the cost, but not at the expense of quality of service."

As one small-business owner, who had been denied the same breaks in mail rates offered by Canada Post to "the big corporations," put it: "Somebody is paying very heavily for [self-sufficiency] and I believe [small businesses] are."

It is quite clear that the exclusive privilege granted to the Corporation carries with it an obligation to serve. As most Canadians have no alternative but to rely on Canada Post for most of their mailing needs, the Corporation's primary obligation should be to provide adequate service to all Canadians even though this may have an impact on its goal of earning a 14% rate of return on equity by 1993-94.

Conclusion

The financial targets and operational priorities of Canada Post should recognize the need to provide adequate service to all Canadians as specified in Section 5 of the *Canada Post Corporation Act*.

D. RECOMMENDATION

After careful review of the information available, it is the Committee's view that:

- Denial of the rate increase for regulated products would not severely affect Canada Post's financial stability. It would, however, adversely impact on the Corporation's goal of earning a rate of return on equity of 14-15% by 1993-94.
- Canada Post's Corporate Plan Summary indicates no provision to use any portion of the requested rate increase to make significant improvements to the quality of service provided to householders and small businesses, certain segments of whom have been faced with less service while paying more for postal services.
- Any major improvement in service has a cost implication which, depending upon the additional services provided, could delay achieving the financial self-sufficiency goal beyond the date currently forecast in the Corporate Plan.

The Committee, therefore, recommends that:

- (2) The proposed rate increases be allowed in order that Canada Post may, as a first priority, improve service to households and small business customers while, at the same time, continuing on its course towards financial self-sufficiency.

CHAPTER IV

PROPOSED REGULATION REVOCATIONS

A. BACKGROUND

When a service is removed from the regulations under the *Canada Post Corporation Act*, the Corporation no longer has to follow the pre-notification and government approval process if it wants to change rates or terms and conditions under which the service is offered. Additionally, rate or other service changes associated with deregulated products are no longer subject to public scrutiny, nor to the Committee's review to the same extent as would changes to regulated products. The increased discretion includes, of course, Canada Post's option to discontinue offering the service at any time.

The current proposals, as summarized earlier in Table 2, would remove from regulation the following products: **counter parcels, money orders, electronic mail, incentive letter mail, Christmas period greeting cards, international aerogrammes, Armed Forces mail, insurance with proof of delivery and the return of undeliverable first class mail (if the return address is inside the envelope only).**

Canada Post also proposes, through revocation or modification of regulations, to discontinue offering the following services: **certified mail, indemnity for registered mail, registration of parcels (except for certain types of international parcels) and money packets to the U.S.** Changes to domestic money packet service are also proposed.

To arrive at its conclusions about the proposed revocations, the Committee examined the underlying principles of regulating products in accordance with the public interest, and then applied these to the review of each item proposed for deregulation.

B. DEREGULATION AND THE PUBLIC INTEREST

1. Competition as a Criterion for Deregulation

One reason for an independent third-party review of the Corporation's proposals by the Committee stems from the fact that Canada Post enjoys "the sole and exclusive privilege of collecting, transmitting and delivering letters . . . within Canada" (section 14(1) of the *Canada Post Corporation Act*). Competitors are prohibited from entering the market for regular letter mail. The *quid pro quo* of a monopoly franchise normally is economic regulation.

Traditionally, virtually all of Canada Post's products and services were offered under regulations approved by the Governor in Council. In the last few years, however, the Governor in Council has approved the deregulation of a significant number of products. Examples include Priority Post, parcel delivery for commercial mailers, lockbox fees and unaddressed advertising mail. Still, in terms of 1988-89 revenues, a relatively small percentage was from unregulated products and services.

If Canada Post's current deregulation proposals were implemented, some 39% of its 1990-91 revenues would be derived, according to its own projections, from unregulated offerings (29% in terms of 1989-90 revenues).

The degree of competition facing Canada Post is a key consideration in the deregulation of a product. When a product is deregulated under the *Canada Post Corporation Act*, the Corporation is free to set the rates it desires, subject only to the competitive discipline of other firms providing similar services.

If competition is strong, then, barring other considerations, government regulation of Canada Post's rates under the *Canada Post Corporation Act* is not necessary. Strong private sector competition would prevent Canada Post from charging excessive or exploitive rates. The government can restrict its concern to ensuring that competition is fair. As long as Canada Post is not charging less than cost, and is not using monopoly revenues to subsidize its unregulated products, it may be left free to pursue its corporate objectives. This, of course, would not remove the responsibility on Canada Post of supplying sufficient information about its deregulated products to ensure that there is no cross-subsidization.

The Committee agrees therefore that, in principle, when Canada Post offers a service in competition with other suppliers, such a service need not be regulated under the *Canada Post Corporation Act*, since the marketplace will provide the competitive discipline for which regulation is a substitute.

An examination of the Corporation's array of services reveals, however, that the distinction between competitive and non-competitive services does not match the distinction between regulated and non-regulated services, either with or without implementation of the current deregulation proposals:

- Some currently unregulated products are offered under Canada Post's exclusive privilege, for example, business reply mail and all but one type of addressed admail.

- Some products currently proposed for deregulation fall under the Corporation's exclusive privilege; these include incentive letter mail and Christmas greeting cards.

Because of this situation, the Committee is concerned that the Corporation currently offers products outside of regulation where it appears to be a monopolist. If the Corporation can in fact exert monopoly power over these products, the public cannot be assured that the Corporation is not abusing its exclusive privilege.

Canada Post is unique in this regard among Canadian firms that have been granted an exclusive privilege. Regulators require these companies, at a minimum, to submit revenue/cost tests on a periodic basis to demonstrate that they are not pricing competitive products in a predatory manner by cross-subsidizing them with revenues from monopoly products.

Conclusions

The Committee concludes:

- There is no need to regulate a competitive service under the *Canada Post Corporation Act* just because it is offered by Canada Post.
- The current situation, whereby some postal products for which Canada Post holds a monopoly are not regulated, is not in the public interest.
- Some current proposals for deregulation would exacerbate this situation.

2. Inadequacy of Information

Canada Post's explanations of its proposed deregulations provide very little insight into why it would be appropriate to provide these products in an unrestricted manner, or into how the public will be affected by the deregulation.

In general terms, the Corporation has provided the following justification for its deregulation proposals:

"Some of these regulations are redundant or unnecessary. As well, certain activities, such as the parcel business in particular, are carried out in a competitive environment and the need for regulation is not present. Removal of these activities from the regulations will provide the Corporation with the flexibility available to its competitors, enabling the Corporation to better serve customer needs, better adapt to developments in the competitive marketplace and better compete in these markets. Other instances include incentive rates designed to encourage customer mail preparation and pre-sorting by way of reduced rates, as well as changes of an administrative nature or retail product prices which, in most cases, are already established outside of the regulations."

This and other general explanations offered by Canada Post clearly do not provide sufficient information for the Committee and the public to ascertain whether or not its deregulation proposals would be in the public interest.

A large-volume mailer, which uses Canada Post as a conduit for a wide range of mailing services, indicated to the Committee that it is in general sympathy with the proposals for deregulation of, for example, incentive letter mail. However, it recommended rejection of the proposed deregulation:

"since it is a monopoly service and since there is no cost information on that class of mail, we are . . . left without negotiating points. And since there is no cost information and no meaningful negotiation base or mechanism in place for that, we are a little hesitant to see it . . . becoming deregulated."

Other interested parties appearing before the Committee also expressed strong reservations about Canada Post's deregulation proposals because the explanations and justifications failed to provide information concerning the impact of the change; failed to provide any explanation or justification of the proposal or why it is needed; and, generally, failed to provide adequate information as per the Committee's *Interim Rules*.

Because the Corporation, in its original submission, provided very little of substance in terms of rationale for its proposals, the Committee, pursuant to Section 16(1)(b) of Bill C-149, commissioned some additional research on this issue. The results of this research have been made available to the public and have been drawn on in reaching conclusions and recommendations about specific product deregulation proposals examined in the following section.

Conclusion

Canada Post has provided insufficient information in support of its deregulation proposals.

Recommendations

Given the Committee's requirement to take into consideration the public interest, the Committee recommends that:

- (3) There be proper justification for offering products outside of regulations. At a minimum, such justification would consist of, for each product, a justification of the market definition employed, identification of private sector competitors and the rates they offer, the scope of the competition in terms of services and of communities served, market share estimates, the specific impacts on users and on the financial self-sufficiency of the Corporation, and a detailed analysis of the benefits of offering the product outside of regulations.
- (4) In order that the public interest be better served, Canada Post review each product which it currently offers outside of regulations, justifying why the product should continue to be unregulated; and that, where it cannot demonstrate that the product should be unregulated, the Corporation propose regulations.
- (5) The Corporation provide sufficient justification for any future proposals for deregulation.

C. PROPOSALS FOR PRODUCT DEREGULATION

Canada Post has proposed to remove from regulation but continue to offer the following products:

- counter parcels
- money orders
- electronic mail
- incentive letter mail
- Christmas greeting cards
- international aerogrammes
- Armed Forces mail
- insurance with proof of delivery
- return of undeliverable first class mail (if the return address is inside the envelope only).

These are reviewed in turn below.

In addition, because of the timing and the nature of the product, the Committee has also examined the case of a new unregulated product introduced in July 1989:

- Special Lettermail

1. Counter Parcels

Counter Parcels are parcels for delivery inside or outside Canada which require postal counter staff to weigh, calculate, and affix postage or those paid for with postage stamps. This product is currently regulated. Commercial parcels (which are pre-weighed and paid for by meter or other arrangement) became deregulated on January 2, 1989.

There are two classes of parcel delivery: first class and fourth class. First class promises to use air mail where possible. Fourth class uses surface mail. (In addition, parcels may be sent by Priority Post.)

For an extra charge, parcels may be insured, and proof of delivery may be purchased.

Considerations

The Committee, in reaching its conclusions and recommendation, considered the following:

- Although the price and quality of private sector parcel services are very comparable to Canada Post's, they are not available in many parts of the country. Canpar, United Parcel Service (UPS) and the bus companies are the only private sector alternatives currently existing with a similar product and prices competitive with those of Canada Post. However, Canpar is not positioned for the household market; UPS does not offer ground service in many parts of the country; and bus company capacity is limited.

Therefore, there is no current private sector parcel service that is accessible to all Canadian households. In addition, the difficulties faced by UPS in establishing one indicate that the market is not contestable in the short run due to regulatory barriers to entry at the provincial level.

Given the absence of competition in significant parts of the country, current market conditions suggest that Canada Post would not be effectively disciplined by competition.

- The market for household-originated parcels has the capacity to become competitive if new entrants are able to overcome the provincial regulatory barriers and establish networks that allow parcels to not only be delivered but also be sent conveniently by the general public. The products and prices offered by Canpar and UPS's ground service are competitive. Canada Post's market power, derived from its wide distribution of postal stations, could potentially be challenged by private carriers through arrangements with retail operators who could act as agents.
- The key question in the deregulation of counter parcels is whether the average Canadian household (not business) has a reasonable alternative to Canada Post when shipping parcels.
- The mailing of international parcels should be considered separately because of the greater restrictions on private sector trans-border services.

In addition to the lack of private sector coverage of the domestic market, there are separate constraints on private sector international shipments.

UPS is the only service offering competitive international parcel delivery to occasional shippers such as households. Canpar will undertake international delivery only for account holders, which requires an additional \$10 payment. Bus companies will not do it.

Since UPS is the only available competitive service, and does not serve large sections of the country, the international parcel market for households is not currently competitive and competition would be ineffective in disciplining Canada Post.

- Only Canada Post price discriminates between counter and commercial shippers, while other companies offer a single rate schedule for both. This is a significant indication of Canada Post's current market power with respect to household-originated parcels. Without evidence to the contrary, there is no reason to assume that the difference in rates is based solely on cost.

Additional background analysis is provided in Appendix 6.

Conclusions

The information before the Committee suggests the following conclusions:

- The counter parcel market for delivery is not competitive in all parts of Canada.
- Many Canadian households do not have a convenient alternative to Canada Post when shipping parcels.
- The international counter-parcel market is not competitive.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (6) Domestic and international counter parcels not be deregulated at this time.

2. Money Orders

Money orders are purchased at a postal facility for the transmission of funds between a sender and a payee. For domestic money orders, the fee is \$1.00 and the maximum amount of the order is \$200.

Considerations

The Committee, in reaching its conclusions and recommendation, considered the following:

- In urban areas, banks, trust companies and credit unions are offering a product competitive to postal money orders, and the network of bank branches offers a choice of locations at least equal to post offices. Urban customers have a choice of combining their money order needs with their bank visits, or with their post office visits.

In sparsely populated areas, bank branches are less numerous because a high volume of transactions is required to justify the opening of a branch. The greater accessibility of post offices in rural areas likely accounts for the greater use of money orders. Because of its advantages in location, Canada Post may have some monopoly power in money orders for rural residents.

- Postal money orders are currently half the price of a bank money order, or less. Given Canada Post's current drive for profit, it is likely that deregulation of money orders would result in a large price increase. Indeed, the current Canada Post regulated rates likely serve to keep competitors' rates lower than they otherwise might be.
- The price increase which is likely to follow money order deregulation may raise a public policy issue with respect to access to financial services by low income households. The Committee recognizes that the federal government has more efficient tools than Canada Post to redistribute income. However, the federal government may wish to ensure that barriers to financial services, either financial or administrative, remain low. Availability of low-cost postal money orders may be part of such a policy.

Additional background analysis is provided in Appendix 6.

Conclusions

The information before the Committee suggests the following conclusions:

- The market for money orders is competitive in urban areas, but may not be competitive in rural and northern areas.
- Postal money order fees would likely rise under deregulation.
- Deregulation may adversely affect low income Canadians.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (7) Money order fees not be deregulated.

3. Electronic Mail

Electronic mail products proposed for deregulation are Intelpost, Envoypost and Telepost. (Volume Electronic Mail is currently deregulated.) The common characteristic of the three services is that electronic messages are sent to the destination city, where they are printed (the "hardcopy") and mailed.

With **Intelpost**, the originals are transmitted between post offices by a facsimile machine.

Telepost is a service to CNCP's telecommunications electronic mail network.

Envoypost is a service to Telecom Canada's Envoy 100 electronic mail network.

With Telepost and Envoypost, the rates proposed for deregulation are the fees received by Canada Post from the telecommunication companies for the delivery of the messages.

Considerations

In reaching its conclusion and recommendation, the Committee considered the following:

- All three services proposed for deregulation are a premium service for the rush delivery of a message.
- Any electronic messaging system can mail letters via Canada Post at the appropriate letter rate. Canada Post's cost advantage in this market is its ability to link directly with its mail processing and delivery network, providing the opportunity for faster delivery. However, this cost advantage is slight.
- Private facsimile machines are the major competition in business-to-business electronic communications.
- Given the existence of facsimile machines, it is very easy for any business with branches in major cities to compete in the city-to-city electronic transfer of messages. Under deregulation, Canada Post would be effectively disciplined by competitive market forces.
- Private sector inter-city facsimile networks are easily accessible to households. For example, Willson Stationers, a stationery chain located in shopping centres, offers facsimile service.
- With regard to Intelpost, Canada Post cited the need for pricing flexibility as a rationale for deregulation. The Committee reserves judgement on the validity of this claim. With regard to Telepost and Envoypost, the Corporation pointed to the existence of arrangements under contract with telecommunications companies as a rationale for deregulation. The Committee rejects the existence of arrangements under contract as valid ground for deregulation.

Conclusion

The information before the Committee suggests that the market for electronic mail is competitive.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (8) **Fees for Intelpost and for hardcopy delivery of Telepost and Envoypost messages be deregulated.**

4. Incentive Letter Mail and Christmas Greeting Cards

Incentive letter rates are discounts given for large-volume mailings, pre-processing of mail by the sender, and pre-sortation of mail. Greeting card rates are a discount for the pre-coding of envelopes to facilitate mail processing. These rates are currently regulated.

Considerations

The Committee, in reaching its conclusion and recommendation, considered the following:

- If incentive letter and greeting card rates became unregulated, then Canada Post would be free to set whatever rates it deemed appropriate.

Obviously, the regular letter rate, which would remain regulated, provides a ceiling for such rates. The question is, however, whether the amount of the discount offered by Canada Post would be fair and reasonable.
- Incentive letter and greeting card mail is part of Canada Post's exclusive privilege. Under deregulation there would be no guarantee that users would enjoy, through the discount, a fair proportion of the cost savings they create for Canada Post. The discounts could be less than what fairness would dictate and the customers would have no choice but to accept. This was a major concern expressed to the Committee by a large-volume user of Canada Post's services.

- Nor is there, under deregulation, a guarantee that users would not receive too liberal a discount, so that discounted mailings could in effect be cross-subsidized by users of regular mail.
- The Committee notes that Section 21 of the *Canada Post Corporation Act* provides an avenue for the Corporation to offer large-volume mailers the flexibility of lower rates in return for pre-processing services over and beyond what the regulations require. While in respect of such rates, as in respect of all rates, there is a requirement to show that they are fair and reasonable, flexibility does not require that all incentive mail rates be deregulated.

Conclusion

The information before the Committee suggests that, without regulation there is no private sector competitive discipline to ensure that discounts off the regular rate fairly and reasonably reflect the savings to Canada Post. Nor would there be a guarantee that regular rate payers would not subsidize users who take advantage of the discounts.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (9) The rates for incentive letter mail and Christmas greeting cards not be deregulated.

5. International Aerogrammes

Aerogrammes are light-weight writing papers which fold into an envelope. They are pre-stamped with overseas postage, currently 76¢.

Aerogrammes are commonly sold for the price of the stamp only. The customer therefore saves the cost of paper and an envelope.

Considerations

The Committee based its conclusion and recommendation on the following:

- The lighter weight of an aerogramme compared to the lowest weight class of an overseas letter means that Canada Post realizes cost savings in transporting aerogrammes. The customer shares in this cost saving by being able to purchase an aerogramme "for the price of the stamp."
- Aerogrammes are a unique product and are not available in stationery stores.

Conclusion

The market for aerogrammes is not competitive.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (10) Aerogrammes not be removed from the International Letter-post Items Regulations.

6. Armed Forces Mail

The Armed Forces Postal Regulations apply to mail sent to or by

- (a) members of the Armed Forces outside Canada; and
- (b) civilians outside Canada who are Canadian citizens and who are either a dependent of a member of the Armed Forces stationed outside Canada, are employed by the Department of National Defence or are a technical representative of a department of the federal or a provincial government or a Canadian private agency.

Canada Post proposes to revoke the Regulations in their entirety and to continue to offer the services under a comprehensive contract with the Canadian Armed Forces.

Considerations

In reaching its conclusion and recommendation, the Committee considered the following:

- In general, the Armed Forces Regulations have as their point of reference regulations applicable to the general public.

Notable exceptions are the "domestic" treatment of certain supplementary or special services, the applicability of domestic rates for surface mail and the availability of the Forces Air Letter.

- Provisioning for mail service to and from members of the Armed Forces abroad or at sea involves arrangements for routing and handling of the mail, and for the provision of retail facilities at military bases. There is scope for the apportioning of functions between the Department of National Defence and Canada Post to ensure the most cost-effective handling of the mail.
- Much of the mail service provided by Canada Post to members of the Armed Forces falls squarely under the Corporation's exclusive privilege. The Corporation would not be effectively disciplined by competitive forces in setting rates.
- Section 21 of the *Canada Post Corporation Act* provides an avenue for flexibility in setting rates in return for work-sharing over and above what the regulations specify.

Conclusion

Mail service to and from members of the Canadian Armed Forces is not subject to competitive discipline. Canada Post's legislation provides sufficient flexibility for the setting of rates at variance with regulated rates in return for services provided which facilitate the handling of mail.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (11) The Armed Forces Mail Regulations not be revoked.

7. Insurance with Proof of Delivery

Insurance with proof of delivery is currently available for parcels only. Canada Post proposes to deregulate this service and to continue offering it outside of regulation.

Consideration

The information before the Committee suggests that this change is proposed as a consequence of the proposed deregulation of counter parcels. Given the Committee's rejection of the proposed counter-parcel deregulation, the Committee concludes that this consequential amendment is also not appropriate at this time.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (12) Insurance with proof of delivery not be deregulated at this time.

8. Undeliverable Domestic First Class Mail

Currently, first class domestic mail with no return address on the outside of the envelope is sent to the appropriate regional undeliverable mail office and opened to determine whether it contains the address of the sender or addressee. If it does, the item is placed under separate cover and returned to the sender or forwarded to the addressee. The charge for this service is 38¢.

Canada Post proposes to deregulate this service and to continue offering it outside of regulations.

Consideration

This service is provided for letter mail which is a product for which Canada Post holds a monopoly. It would not be in the public interest to deregulate it.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (13) Canada Post not implement the proposed change regarding undeliverable first class mail bearing a return address on the inside of mail only.

9. Special Lettermail

Special Lettermail is a non-regulated product and is not a part of Canada Post's proposals. Nevertheless, the Committee feels that it is appropriate to comment on a product that has raised certain public concerns regarding its close affinity with regular letter mail and the timing of its introduction as a non-regulated product, namely, during the same month (July 1989) that Canada Post was coming forward with its deregulation proposals.

At this time, the Committee limits its comments to the question of whether Special Lettermail is a competitive product and hence a *prima facie* candidate for unregulated status.

Special Lettermail consists of three products:

- **Special Letter Envelopes** are postage pre-paid items (ranging from \$1.95 for standard size local delivery to \$3.45 for oversize non-local delivery) that can be bought at any postal counter and can be deposited in any mailbox.
- **Special Lettermail Labels** can be affixed to a customer's own envelope (in addition to regular postage) and must be brought to a postal counter where they are date-stamped. Labels are sold for \$1.82 (local) and \$2.62 (non-local).
- **Special Occasion Envelopes** are like Special Letter Envelopes, except that they are designed for special occasions such as birthdays or Mother's Day. They retail at \$1.95 each or \$9.95 for a package of six.

Delivery of Special Lettermail is guaranteed for the next business day locally, and within two business days between most major urban centres in Canada; in other words, Special Lettermail is guaranteed to be one or two days faster than regular letter mail. If it is not delivered in accordance with this standard, then the customer receives a free Special Lettermail product within five days.

Considerations

In reaching its conclusion and recommendation, the Committee considered the following:

- Because Special Lettermail products are offered with a guaranteed delivery performance, they are inherently different from both regular letter mail and special delivery service.

- There is no private sector competitor currently offering a service comparable or competitive to Special Lettermail.

Couriers do not provide effective competition for this product. Their service is substantially more expensive, even considering bulk discounts offered to major shippers.

Parcel delivery companies provide a service that is comparable in price, but not in terms of speed of delivery, or in convenience for pick-up for most mailers. Moreover, parcel services may not offer guaranteed delivery.

- Canada Post is able to offer the product, to a significant extent, because of its existing delivery system for exclusive privilege products such as first class mail. Therefore, it is unlikely that Canadians will have a private sector alternative to Special Lettermail in the future either.

Additional background analysis is provided in Appendix 6.

Conclusion

The information before the Committee suggests that the market for Special Lettermail is not and is unlikely to become competitive. It is therefore in the public interest to regulate this product.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (14) **Special Lettermail be offered under regulation.**

D. PROPOSALS FOR PRODUCT/SERVICE ELIMINATION

Canada Post has proposed to revoke certain regulations and, in so doing, to discontinue offering the products or services involved. Products affected include the following:

- certified mail
- indemnity for registered mail
- registration of parcels (except for certain types of international parcels)
- money packets to the U.S.

In addition, certain changes are proposed which affect domestic money packet service.

1. Certified and Registered Mail

Certified mail is a domestic mail service, where the addressee's signature is obtained on delivery, a proof of delivery card is returned to the sender and a record is kept by the delivery post office. The fee is \$1.55, in addition to postage. A certified mail item can be insured, at a cost of 45¢ per \$100.

Canada Post proposes to abolish this product.

Registered mail is a service where a receipt is issued to the sender, a record of the article is kept while in the post, and the addressee's signature is obtained on delivery. The fee, for either domestic or international service is currently \$2.70, plus postage. Included in the fee for domestic or U.S. service is \$100 indemnity coverage; additional indemnity, up to \$1,000, can be bought for 37¢ per \$100.

Acknowledgement of receipt is also available, at a cost of 62¢ when bought at the time of mailing, or \$1.03 after mailing.

Canada Post proposes to revoke the availability of indemnity and to no longer permit registration of first class parcels (except for some types of international parcels). Also, on July 4, 1989, Canada Post announced that registered mail would henceforth be subject to the delivery performance standards of regular letter mail.

During the same month that these proposed changes were announced, the Corporation introduced a closely related product, **Security Mail**.

Security Mail is described as having a highly secure, designated processing stream and is designed for customers requiring proof of mailing, recipient signature and insurability. Security mail items are traced, and customers can confirm delivery by phoning their local customer service centre or post office. Written proof of delivery costs 62¢ if purchased in advance, or \$1.03 after mailing. The service is offered at a basic rate of \$4.70 (in addition to postage), which includes \$250 of insurance. At 37¢ per additional \$100, a maximum of \$5,000 in insurance is permitted.

Considerations

In reaching its conclusions and recommendations regarding certified mail and the changes proposed to registered mail, the Committee considered the following:

- Canada Post justified the changes to registered mail service and the withdrawal of certified mail service as resulting from a restructuring of these products. New signature services would render certified mail obsolete, and provide customers with a wider choice of prices and features that would be more closely matched to customer needs.

It described Security Mail as differing from registered mail in that the former has much higher levels of insurance.

- Canada Post did not state the impact of no longer permitting registration of first class parcels. However, if Security Mail had to be used for parcels in place of the current registration service, there would be at least a \$1.26 increase in the cost to users (\$4.70 for Security Mail, compared to \$3.44 for registered mail with \$300 insurance).
- One regional government wrote to the Committee that certified mail has served as a useful method of establishing proof of delivery of a myriad of formal notices at less cost than registered mail. It urged retention of certified mail, as did another municipality.
- Taken together, the July 4, 1989 announcements of Security Mail and of service changes to registered mail, and the proposed revocations, amount to significant price increases for customers. Former users of certified mail would now have to use registered mail. Former users of registered mail would now have to use Security Mail if they want to insure the item. The only benefits gained would be that registered letters (which no longer would move in a secure stream) would now be delivered faster, and that the maximum indemnity for a secured mailing would increase from \$1,000 to \$5,000.

Conclusions

- Canada Post's rationale for the abolishment of certified mail is insufficient.
- The increased speed of delivery for registered mail is not a significant benefit because speed is not a prime attribute of this product.
- The newly announced products and the proposed changes to registered mail amount to significant price increases for customers.

- The existence of a secure product without insurance and an increase of insurance coverage to \$5,000 could be accomplished by modifying the indemnity provisions of registered mail.

Recommendations

The Committee recommends that:

- (15) **The regulations for certified mail not be revoked.**
- (16) **Registered mail continue to be handled in a secure processing stream, be offered without a minimum indemnity and with a maximum indemnity of \$5,000, and continue to be offered for parcels.**

2. Money Packets

Canada Post has proposed several changes to regulations dealing with money packets, contained in the Special Services and Fees Regulations. While not all deal with deregulation, all proposed changes to money packet service (other than rate proposals) are summarized in this section.

Under the current regulations, money packets are mailable items with a value exceeding \$100, containing bank notes, coin, gold bullion, gold dust, precious stones, jewels, manufactured or non-manufactured precious metals, stocks, bonds, coupons or other securities negotiable by bearer, or lottery tickets. Recipient signature is required. The service is available domestically and to the U.S. The rate is \$8.00 for up to 250 g, \$12.00 for 250 to 500 g, and \$5.00 for each additional 500 g up to the maximum of 30 kg. The fee includes proof of mailing and insurance of \$100 maximum; additional insurance must be bought privately.

Canada Post proposes the following changes:

- Money packets to the U.S. would no longer be available.
- Domestic money packets containing gold bullion, gold dust or non-manufactured precious metals would no longer be allowed. These items would "only be accepted for transmission by post under contract between the mailer and the Corporation."

- The minimum value of domestic money packets containing coins, jewellery, manufactured precious metals or precious stones would be increased from \$100 to \$5,000.

Considerations

- Regarding money packets to the U.S., Canada Post's rationale is that "no similar service is offered by the United States Postal Service, and the items would therefore travel in USPS's Registered Mail stream rather than the more secure processing the Canadian customers would expect for this product." The Corporation determined that it was inappropriate to offer "half a service."

Canada Post claims that there is minimal customer demand for this service, yet it is not clear what prompted the Corporation's current proposal to abolish it. It is reasonable to assume that users would be interested in continuing to have the "more secure processing" of money packet service available for the Canadian portion of the post.

The Committee notes the parallel with Security Mail to the U.S. Canada Post charges less for Security Mail destined to the U.S. because "a security stream is not provided" on the U.S. portion. In the U.S., Security Mail travels in the registered mail stream.

- The revision of the definition of money packets to exclude gold bullion, gold dust and non-manufactured precious metals and the inclusion of these items among the list of non-mailable matter in effect means that mailing of such items is proposed to be deregulated.
- The increase in the minimum value of domestic money packets containing coins, jewellery, manufactured precious metals or precious stones from \$100 to \$5,000 will, according to Canada Post, "allow a greater proportion of current money packet items to be transmitted by post, not as money packets. This change will allow mailers to use a cheaper mail service for a greater proportion of current money packet items."

The "cheaper mail service" suggested for packets with a value below \$5,000 refers to (presumably insured) first class mail and Canada Post's new Security Mail. The latter is not necessarily cheaper, however. For example, a 250 g oversize letter would require \$1.56 postage; added to the security mail fee of \$4.70, the total cost would be \$6.26 which would include insurance coverage to \$250. Additional insurance of \$600 or more would raise the price over that of money packet service.

This price comparison assumes that money packets would be insured as part of business property insurance or of homeowner or tenant insurance policies at no additional cost. It should be noted that the Committee was unable to find private insurance companies willing to insure money packets. Nor could Canada Post provide names of companies which currently offer such insurance.

Conclusion

Canada Post's rationale for changes to money packet service is insufficient.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (17) Canada Post not change the regulations altering money packet service.

CHAPTER V

OTHER PROPOSED REGULATION CHANGES

A. INTRODUCTION

Canada Post has come forward with proposed changes to the regulations in addition to the rate and revocation proposals discussed in the two preceding chapters. This chapter reviews these other changes.

B. PROPOSALS

1. First Class Mail Dimensions

Standard, non-standard and oversize mail are subsets of first class mail. Standard mail is distinguished from non-standard mail mostly by its contents but also by its weight: standard mail is 50 g or less; non-standard mail may weigh up to 500 g. Oversize mail may also weigh up to 500 g but, in addition, its maximum dimensions are larger than those of standard or non-standard mail.

The maximum width for standard and non-standard mail is proposed to be increased from 14 to 15 cm. Prior to April 1, 1989, oversize mail was defined as mail larger than 25.5 cm x 15 cm x 5 mm. As of April 1, 1989, Canada Post redefined oversize mail as anything larger than 24.5 cm x 14 cm x 5 mm. Now Canada Post proposes to change the definition of oversize to mail larger than 24.5 cm x 15 cm x 5 mm, that is, to reintroduce the larger width in effect prior to April 1, 1989.

Considerations

The Committee based its recommendation on the following:

- Canada Post indicates that the 14 cm maximum width for standard or non-standard letters which came into effect on April 1, 1989 was not enforced due to customer concerns expressed just prior to having the changes approved. In addition, it was determined that the Corporation's new mechanized sortation would be able to successfully process items having a width of 15 cm.
- The Committee heard complaints about the current dimensions of standard mail related to the fact that standard mail rates are not applicable to 8½" x 11" brown envelopes. However, this size envelope has never qualified for the standard letter rate.

- Other interested parties suggested that the Corporation should actively seek industry-wide views on the impact of changes to the physical specifications of standard letter mail. Furthermore, it was felt that frequently changing standard sizes is unacceptable, as envelopes and paper supplies are ordered in bulk quantity in order to economize and that such changes result in increased expenditures.
- An increase in the maximum allowable size of an envelope does not implicitly raise the postage required.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (18) **Canada Post amend its first class letter dimensions as proposed, and ensure that, in the future, appropriate consultation take place before any changes to envelope sizes are proposed.**

2. Materials for the Use of the Blind

Canada Post proposes a completely new text for the Materials for the Use of the Blind Regulations. However, the only change of substance is an increase in the allowable minimum size for materials for use of the blind. The change proposed is an increase from 10 cm in length x 7 cm in width to 14 cm in length x 9 cm in width x 0.18 mm in thickness. The proposed change introduces a new variable, that is, thickness of the material, as part of the standard.

Canada Post also proposes to limit its definition of "material for the use of the blind" by adding the term "officially" to "recognized institution for the blind" regarding the posting of tapes, records and special writing paper.

Subsection 17(2) of Bill C-149 prevents the Committee from reviewing regulations which directly relate to rates and services in respect of which an appropriation is made by Parliament for the benefit of postal service users. However, Canada Post sent its proposed changes to the Committee and several interested parties expressed concerns on the proposed changes as well as on the existing regulations. The Committee offers its summary of these comments for Canada Post's consideration:

- With respect to the proposed change in the minimum size, several parties proposed that the current minimum size should be maintained so that cassette tapes, which are a very commonly used medium among blind persons, could continue to be mailed free without special packaging.
- Other interested parties suggested that Canada Post should consult with appropriate groups to redefine the list of materials eligible for free mailing to reflect technological changes in the industry. It was also suggested that the definition of eligible users should be revised to reflect current realities.
- The Committee also learned that there are significant discrepancies between the practice of allowing free postage and the actual wording of the regulations. This leaves the beneficiaries in a state of uncertainty. It was suggested that the regulations be brought in line with the practice.

3. Prohibited Mail

Canada Post proposes a completely new text for the Prohibited Mail Regulations, renaming them Non-mailable Matter Regulations. In substance, the proposed Regulations differ from the current ones in the following ways:

- a) unsealed self-mailers would no longer be non-mailable matter;
- b) all dangerous goods as defined in the *Transportation of Dangerous Goods Act* would be prohibited from being mailed;
- c) "game" would be considered as non-mailable matter when not prepared for posting in accordance with the applicable requirements referred to in the *Postal Guide*;
- d) the Corporation would be provided with greater flexibility to allow items such as living animals to be mailed, which otherwise under the current Regulations would be considered non-mailable, if the items are prepared for posting in accordance with applicable requirements referred to in the *Postal Guide*;
- e) liquids and matches would no longer be specifically referred to as non-mailable matter; they would be considered mailable matter if properly packaged;
- f) narcotics and controlled drugs would be added to the list of non-mailable items;

- g) the proposed Regulations provide for additional exceptions where intoxicating beverages can be transmitted by mail;
- h) perishable biological substances would no longer be only non-mailable when addressed for delivery outside Canada, but would also become non-mailable when addressed for delivery in Canada;
- i) gold bullion, gold dust and non-manufactured precious metals would become non-mailable, unless an agreement for their mailing is reached with the Corporation.

Consideration

According to Canada Post, the current Regulations are outdated and require the proposed amendments in order to ensure consistency with other federal legislation including the *Transportation of Dangerous Goods Act*, the *Narcotic Control Act* and the *Food and Drugs Act*, as well as with operational requirements.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (19) **Canada Post implement the changes proposed to the Prohibited Mail Regulations.**

4. Hold Mail Service

Currently, a request to hold mail pertains to both addressed and unaddressed mail.

The Corporation proposes to exclude the holding of unaddressed advertising mail from Hold Mail Service.

Considerations

The Committee is faced with insufficient information about this proposal. The Corporation advised that it is currently reviewing its operating policy for Hold Mail Service and cannot say, at this time,

whether it would continue to deliver unaddressed advertising mail during a customer's absence or whether unaddressed advertising mail for such a customer would be destroyed. However, the Corporation stated that admail helpers (non-union casual workers who deliver admail) currently are not advised of Hold Mail requests.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (20) **Canada Post not implement the proposed change to the regulations affecting Hold Mail Service.**

5. Letter Carrier Presort Addressed Admail

Currently, direct mail advertising presorted to letter carrier route must show the correct rate of postage on the postage meter impression. Direct advertisers generally pay two different rates for letter carrier presort items within a single mailing, namely, a rate for items included in a bundle of ten or more items for a particular carrier route and a slightly higher rate for items in a bundle containing less than ten items per route.

Canada Post proposes to change its Postage Meter Regulations to allow the customer to meter the entire mailing at a single rate and to pay a single amount for the difference owed.

Consideration

Canada Post proposed this change to save customers from having to constantly interrupt their computer production run for mailings to change postage meter settings in order to meter each item at the correct rate.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (21) **Canada Post implement the change proposed to the Postage Meter Regulations.**

6. International Letter-Post Items

Canada Post proposes:

- a) to increase the weight limit of combined mailings of printed papers and small packets from 500 g to 1 kg;
- b) to disallow the mailing of a letter together with a small packet or a packet of printed papers to certain foreign destinations, namely, Australia, Belize, Columbia, El Salvador, Guyana, Haiti, Jamaica, Mexico, Nicaragua and the United States;
- c) to discontinue offering special handling service* to any country outside Canada where special delivery service is not available; and
- d) to amend its definitions of "packet" and "small packet" and to introduce a definition for "letter packet." (In terms of defining the word "packet," the proposals intend to replace the word "package" by "item.")

Considerations

- Item a) brings the maximum for such a mailing in line with the general maximum for small packets.
- Item b) is proposed because such a service "is not covered by the Universal Postal Convention."
- No statement of impact or rationale was offered by Canada Post on item c).
- Regarding item d), the Committee notes that the French counterpart to "package" is not proposed to be changed; it would still be referred to as "envoi." Neither the word "item" nor the word "envoi" are defined in any of Canada Post's regulations. Furthermore, when either "item" or "envoi" is used elsewhere in Canada Post's regulations, its French or English counterpart varies. The inconsistencies in the wording and expressions used result in ambiguities in the interpretation of the regulations.

* "Special handling service" means the transmission in Canada of an item in a manner similar to special delivery service, if the item is addressed for delivery to a country where a service comparable to special delivery does not exist. The fee for special handling service is the same as for special delivery service.

Recommendations

The Committee recommends that:

- (22) **Canada Post increase the weight limit of combined mailings of printed papers and small packets as proposed, and disallow the mailing of a letter together with a small packet or a packet of printed papers to certain foreign destinations as proposed.**
- (23) **Canada Post not implement the proposed change that would abolish special handling service to foreign destinations.**
- (24) **Canada Post define the term "item" and redefine the terms "packet," "small packet" and "letter packet," as well as their French counterparts, in order to clearly establish the distinctions between these terms.**

7. Postal Code

Canada Post proposes to delete the definition of "postal code" from its First Class Mail Regulations. It also proposes, through a rewording of subsection 11(4) of the First Class Mail Regulations, to make it obligatory for all standard mail to include the postal code at a particular location on the envelope.

Considerations

- The Committee is faced with insufficient information about this proposal. No statement of impact or rationale was offered.
- The postal code is currently defined as a combination of letters and numbers in two groups of three characters. By removing this postal code definition from the regulations, Canada Post would be in a position to change the definition of the postal code without public review.
- The current regulations do not require a postal code for standard letters if postage is paid by means of a postage stamp. Implementation of the change to subsection 11(4) of the First Class Mail Regulations (which specifies where the postal code should be located on an envelope) could be interpreted to mean that all standard letters not bearing a postal code would become non-standard. A non-standard letter weighing 30 g or less requires 48 cents in postage as compared to 38 cents for standard letters under current postage rates.

Recommendation

The Committee recommends that:

- (25) Canada Post not remove the definition of postal code from the Regulations nor reword subsection 11(4) of the First Class Mail Regulations.**

8. Miscellaneous Changes

- a) Canada Post has proposed other modifications to its regulations which are of a more minor nature. These include:
- Minor wording changes to the French text of Regulations.
 - Removal of references to sizes and weights which were allowed prior to April 1, 1989, when changes became effective.
 - Other minor changes to wording, definitions, weight limits, changes consequential to proposed revocations, etc.

These changes serve to update the Regulations.

- b) Canada Post has confirmed in writing to the Committee that its proposal to revoke section 4 of the First Class Mail Regulations (regarding special delivery service) was included in error and that it will delete this amendment from the final gazetting of the proposed regulation changes.
- c) Canada Post also proposes certain consequential amendments to its Undeliverable and Redirected Mail Regulations to reflect the proposed revocation of Parcel Mail Regulations, by replacing references to parcel rates by the words "by agreement."

The Committee is of the view that, for regulated items, rates for redirecting or returning them should be established by regulation. Therefore, a rate should be specified for returning second class mail under subparagraph 1(2)(b)(iii) of Schedule I in the Undeliverable and Redirected Mail Regulations.

Recommendations

The Committee recommends that:

- (26) Canada Post implement the minor wording and housekeeping changes proposed that serve to update its Regulations, but not those changes which are consequential to proposed revocations not recommended by the Committee.**
- (27) Canada Post not revoke section 4 of the First Class Mail Regulations.**
- (28) Canada Post provide regulated rates under subparagraph 1(2)(b)(iii) of Schedule I of the Undeliverable and Redirected Mail Regulations.**

CHAPTER VI

LIST OF RECOMMENDATIONS

The Committee recommends that:

- (1) In order to achieve the objectives set out in sections 3 and 23, and consistent with section 21 of Bill C-149, future proposals submitted by Canada Post respond explicitly to the information requirements specified by the Committee. (page 15)
- (2) The proposed rate increases be allowed in order that Canada Post may, as a first priority, improve service to households and small business customers while, at the same time, continuing on its course towards financial self-sufficiency. (page 25)
- (3) There be proper justification for offering products outside of regulations. At a minimum, such justification would consist of, for each product, a justification of the market definition employed, identification of private sector competitors and the rates they offer, the scope of the competition in terms of services and of communities served, market share estimates, the specific impacts on users and on the financial self-sufficiency of the Corporation, and a detailed analysis of the benefits of offering the product outside of regulations. (page 30)
- (4) In order that the public interest be better served, Canada Post review each product which it currently offers outside of regulations, justifying why the product should continue to be unregulated; and that, where it cannot demonstrate that the product should be unregulated, the Corporation propose regulations. (page 30)
- (5) The Corporation provide sufficient justification for any future proposals for deregulation. (page 30)
- (6) Domestic and international counter parcels not be deregulated at this time. (page 33)
- (7) Money order fees not be deregulated. (page 34)
- (8) Fees for Intelpost and for hardcopy delivery of Telepost and Envoypost messages be deregulated. (page 36)

- (9) The rates for incentive letter mail and Christmas greeting cards not be deregulated. (page 37)
- (10) Aerogrammes not be removed from the International Letter-post Items Regulations. (page 38)
- (11) The Armed Forces Mail Regulations not be revoked. (page 39)
- (12) Insurance with proof of delivery not be deregulated at this time. (page 40)
- (13) Canada Post not implement the proposed change regarding undeliverable first class mail bearing a return address on the inside of mail only. (page 40)
- (14) Special Lettermail be offered under regulation. (page 42)
- (15) The regulations for certified mail not be revoked. (page 45)
- (16) Registered mail continue to be handled in a secure processing stream, be offered without a minimum indemnity and with a maximum indemnity of \$5,000, and continue to be offered for parcels. (page 45)
- (17) Canada Post not change the regulations altering money packet service. (page 47)
- (18) Canada Post amend its first class letter dimensions as proposed, and ensure that, in the future, appropriate consultation take place before any changes to envelope sizes are proposed. (page 49)
- (19) Canada Post implement the changes proposed to the Prohibited Mail Regulations. (page 51)
- (20) Canada Post not implement the proposed change to the regulations affecting Hold Mail Service. (page 52)
- (21) Canada Post implement the change proposed to the Postage Meter Regulations. (page 52)

- (22) Canada Post increase the weight limit of combined mailings of printed papers and small packets as proposed, and disallow the mailing of a letter together with a small packet or a packet of printed papers to certain foreign destinations as proposed. (page 54)
- (23) Canada Post not implement the proposed change that would abolish special handling service to foreign destinations. (page 54)
- (24) Canada Post define the term "item" and redefine the terms "packet," "small packet" and "letter packet," as well as their French counterparts, in order to clearly establish the distinctions between these terms. (page 54)
- (25) Canada Post not remove the definition of postal code from the Regulations nor reword subsection 11(4) of the First Class Mail Regulations. (page 55)
- (26) Canada Post implement the minor wording and housekeeping changes proposed that serve to update its Regulations, but not those changes which are consequential to proposed revocations not recommended by the Committee. (page 56)
- (27) Canada Post not revoke section 4 of the First Class Mail Regulations. (page 56)
- (28) Canada Post provide regulated rates under subparagraph 1(2)(b)(iii) of Schedule I of the Undeliverable and Redirected Mail Regulations. (page 56)

APPENDIX 1

MEMBERS OF THE POSTAL SERVICES REVIEW COMMITTEE

Chairman

Alan R. Marchment, F.C.A., is Chairman and Chief Executive Officer of the Wiltshire Group Ltd., and Honourary Chairman of Central Guaranty Trustco Limited. A chartered accountant, Mr. Marchment began his career with Clarkson Gordon and later moved into corporate finance with Pacific Finance Corporation of Los Angeles. After serving as Vice-President of Finance and Administration of the T. Eaton Company Ltd. from 1969 to 1973, he joined Guaranty Trust Company of Canada as President, and was appointed Chief Executive Officer in 1975 and Chairman in 1979. In that capacity, he presided over the integration of Guaranty Trust with Traders Group Limited in 1979. In 1985, Mr. Marchment acted as Chairman of the private sector Review Committee on the Mandate and Productivity of Canada Post Corporation. The Committee's recommendations resulted in a number of important operational changes at Canada Post. Throughout his career he has served on numerous corporate, cultural and government boards, including the Board of Trade of Metropolitan Toronto, the Toronto Symphony Orchestra, the Toronto Western Hospital and the University of Guelph. Mr. Marchment was appointed Chairman of the Postal Services Review Committee on June 27, 1988.

Members

Sally Hall was born in Hamilton, Ontario and became involved in volunteer work while living in Montreal in the 1960s. She moved to Winnipeg in 1970 where she joined the Consumers' Association of Canada (CAC) and served two terms as Provincial President. In 1979 she moved to Edmonton and continued her involvement in CAC, serving three terms as President of the Alberta group. In 1984 Mrs. Hall was elected National President of CAC, serving in that position until June 1988. She was appointed by the Minister for International Trade to the International Trade Advisory Committee in 1986, and is currently a member of a Sectoral Advisory Group on Consumer and Household Products, as well as the Automotive Select Panel created to advise the Canadian and United States Governments on automotive issues arising out of the Free Trade Agreement. She is Chairman of an Alberta Government Task Force on Consumer Education in the Financial Marketplace, and is a Director of the Canadian Nurses' Association and Capital City Savings and Credit Union Ltd.

Claude Senneville, a civil engineer, was the founder and President of Terratech from 1960 to 1966, when the Company was acquired by SNC Enterprises. From 1966 to 1986 he worked for SNC Enterprises in a number of capacities including Vice-President, SNC International and Director of the Paris Office; Vice President, Quebec Region, responsible for marketing in the hydro-electric and heavy industries sector, as well as serving for nine years on its Board of Directors including four years on the Executive Committee. In 1987 Mr. Senneville was named to a one-year term as a member of the National Energy Board. In addition to his community work in the 1984 to 1987 Montreal Region Centraide (United Way) campaigns, he is a member of several professional associations including l'Ordre des ingénieurs du Québec, the Engineering Institute of Canada and the Canadian Geotechnical Society.

Donald E. Curren is Chairman of the Nova Scotia Human Rights Commission and a member of the board of the Canadian Paraplegic Association, Nova Scotia Division. He is also a member of the Provincial Advisory Committee on the Nova Scotia Building Code. The Canadian Rehabilitation Council for the Disabled (now the Abilities Foundation) has awarded him the Keith Armstrong Award for his long service to disabled persons as a staff professional in the field of rehabilitation. He has received an Honourary Doctorate of Laws degree from Saint Mary's University as well as one from Dalhousie University, his alma mater. Dr. Curren is a Member of the Order of Canada and a veteran of the Royal Canadian Air Force.

Norman S. Gregory has been involved in community activities in British Columbia for the past several years including work with the Kinsmen Club, the Chamber of Commerce and the Minor Hockey Association. He is a life member of the Maple Ridge Hospital Association and has served as an Alderman for Maple Ridge. His business experience has been mainly in the field of supermarkets. He has also served on the executive of several small companies in the transportation, publishing and manufacturing fields. He is currently running a cattle ranch. Mr. Gregory is a veteran of the Royal Canadian Air Force.

APPENDIX 2

CANADA POST'S PROPOSED RATE CHANGES

This Appendix identifies the rate changes which Canada Post has proposed and submitted for review by the Committee. Various definitions are noted at the end of the Appendix.

<u>Description</u>	<u>Current Rate (\$)</u>	<u>Proposed Rate (\$)</u>
LETTER MAIL		
Regular¹ Domestic		
Standard ² Mail		
30 g or less	0.38	0.39
30 g - 50 g ³	0.59	0.61
Non-standard Mail		
30 g or less	0.48	0.49
30 g - 50 g	0.59	0.61
50 g - 100 g	0.76	0.78
ea. add. 100 g	0.38	0.39
(up to 500 g)		
Oversize⁴ Domestic		
30 g or less	0.48	0.49
30 g - 100 g	0.76	0.78
ea. add. 100 g	0.38	0.39
(up to 500 g)		
Regular¹ U.S.⁵		
Letters and postcards		
30 g or less	0.44	0.45
30 g - 50 g	0.64	0.65

<u>Description</u>	<u>Current Rate (\$)</u>	<u>Proposed Rate (\$)</u>
LETTER MAIL (continued)		
Oversize⁴ U.S.		
Letters and postcards		
30 g or less	0.54	0.55
30 g - 100 g	0.98	1.00
100 g - 200 g	1.76	1.90
200 g - 300 g	2.20	2.35
ea. add. 100 g (up to 500 g)	0.88	0.90
 Other Foreign		
Letters and postcards to St. Pierre and Miquelon		
20 g or less	0.44	0.45
20 g - 100 g	0.76	0.78
100 g - 250 g	1.65	1.70
250 g - 500 g	2.90	3.00
 Letters and postcards to any other foreign destination		
20 g or less	0.76	0.78
20 g - 50 g	1.14	1.17
50 g - 100 g	1.90	1.95
100 g - 250 g	4.00	4.20
250 g - 500 g	8.00	8.35
 PUBLICATIONS MAIL		
Printed papers posted to the U.S. - surface		
30 g or less	0.44	0.45
30 g - 100 g	0.76	0.80
100 g - 200 g	1.15	1.20
200 g - 300 g	1.65	1.70
300 g - 400 g	2.20	2.30
400 g - 500 g	2.90	3.00
500 g - 1 kg	5.10	5.30

<u>Description</u>	<u>Current Rate (\$)</u>	<u>Proposed Rate (\$)</u>
PUBLICATIONS MAIL (continued)		
Printed papers posted to St. Pierre and Miquelon - surface		
20 g or less	0.44	0.45
20 g - 100 g	0.76	0.80
100 g - 250 g	1.65	1.70
250 g - 500 g	2.90	3.00
500 g - 1 kg	5.10	5.30
Printed papers to all other foreign destinations - surface		
20 g or less	0.44	0.45
20 g - 50 g	0.66	0.68
50 g - 100 g	1.15	1.20
100 g - 250 g	2.10	2.20
250 g - 500 g	3.30	3.45
500 g - 1 kg	5.90	6.15
1 kg - 2 kg	8.25	8.60
Direct bags of printed papers posted to the U.S., St. Pierre and Miquelon - surface		
1 kg or less	5.10	5.30
ea. add. kg or fraction thereof	2.15	2.25
Direct bags of printed papers to all other foreign destinations - surface		
1 kg or less	5.90	6.15
ea. add. kg or fraction thereof	3.40	3.55

<u>Description</u>	<u>Current Rate (\$)</u>	<u>Proposed Rate (\$)</u>
PUBLICATIONS MAIL (continued)		
Printed papers to foreign destinations other than the U.S., St. Pierre and Miquelon - air		
20 g or less	0.59	0.62
20 g - 50 g	0.93	0.97
50 g - 100 g	1.80	1.90
100 g - 250 g	3.30	3.45
250 g - 500 g	6.50	6.80
500 g - 1 kg	13.00	13.60
1 kg - 2 kg	21.70	22.70
 ADDRESSED ADMAIL		
S/L NDG Presort⁶		
Greater of:		
• per item	0.086	0.086
+ per kg (based on total weight of mailing)	2.48	2.58
or		
• per item	0.21	0.215
 PARCEL MAIL		
U.S. Small Packets - surface		
250 g or less	1.90	2.00
250 g - 500 g	2.90	3.00
500 g - 1 kg	5.10	5.30
 St. Pierre and Miquelon Small Packets - surface		
100 g or less	0.76	0.78
100 g - 250 g	1.90	2.00
250 g - 500 g	2.90	3.00
500 g - 1 kg	5.10	5.30

<u>Description</u>	<u>Current Rate (\$)</u>	<u>Proposed Rate (\$)</u>
PARCEL MAIL (continued)		
Other foreign Small Packets - surface		
100 g or less	1.15	1.20
100 g - 250 g	2.10	2.20
250 g - 500 g	3.30	3.45
500 g - 1 kg	5.90	6.15
U.S. Small Packets - air		
250 g or less	3.00	3.15
250 g - 500 g	4.45	4.65
500 g - 1 kg	7.00	7.30
Other Foreign Small Packets - air		
100 g or less	1.80	1.90
100 g - 250 g	3.30	3.45
250 g - 500 g	6.50	6.80
500 g - 1 kg	13.00	13.60
U.S. Letter Packets		
500 g - 1 kg	7.00	7.30
St. Pierre and Miquelon Letter Packets		
500 g - 1 kg	5.10	5.25
All other foreign Letter Packets		
500 g - 1 kg	15.00	15.70
1 kg - 2 kg	30.00	31.40

<u>Description</u>	<u>Current Rate (\$)</u>	<u>Proposed Rate (\$)</u>
SPECIAL AND SUPPLEMENTARY SERVICES		
Cash on Delivery (COD)		
\$100 or less of cash to be collected	2.10	2.15
ea. add. \$100 cash to be collected	0.45	0.45
Registered Mail		
Domestic or U.S.	(incl. indemnity of \$100 or less) 2.70 (ea. add. \$100, up to \$1,000) 0.37	(domestic - no indemnity) 2.70
Other foreign, incl. indemnity, per item	(excl. U.S.) 2.70	(incl. U.S.) 3.00
Acknowledgement of receipt - domestic, requested at the time of posting	0.62	0.65
Acknowledgement of receipt - domestic, requested subsequent to posting	1.03	1.10
Acknowledgement of receipt - foreign	0.62	0.65
Money Packets		
Domestic or U.S.		(domestic only)
250 g or less	8.00	8.25
250 g - 500 g	12.00	12.35
ea. add. 500 g	5.00	5.15

<u>Description</u>	<u>Current Rate (\$)</u>	<u>Proposed Rate (\$)</u>
SPECIAL AND SUPPLEMENTARY SERVICES (continued)		
Redirection of Mail		
Request for a temporary redirection of mail to an address in Canada for ea. 4-month period	15.00	(for a 4-month period) 15.00 (for ea. subsequent 4-month period) 7.50
Request for temporary redirection of mail to an address outside Canada for ea. 4-month period	15.00	(for a 4-month period) 15.00 (for ea. subsequent 4-month period) 7.50
Domestic redirected mail first class parcels fourth class parcels	Applicable Parcel Mail Rate	By agreement
Parcels originally posted in a country outside Canada and to be redirected to a country outside Canada	Surface Parcel Rate	By agreement
Undeliverable Mail		
Domestic, second class, not bearing an endorsement indicating that return postage will be paid by the sender (wrapper or cover only returned) per item	0.48	0.49
30 g or less	Applicable 1st Class Rate	Applicable 1st Class Rate
30 g - 500 g	Applicable 4th Class Parcel Rate	By agreement
over 500 g		

<u>Description</u>	<u>Current Rate (\$)</u>	<u>Proposed Rate (\$)</u>
SPECIAL AND SUPPLEMENTARY SERVICES (continued)		
Undeliverable Mail (continued)		
Endorsement of forwarding address on direct admail - domestic, per item	0.19	0.20
Parcels undeliverable in and returned from other countries	Applicable Surface Parcel Rate	By agreement
Parcels posted in other countries	Applicable Surface Parcel Rate, less terminal charges	By agreement
Parcels to foreign countries other than the U.S.	Surface Parcel Rate	By agreement
Deficient Postage		
Forwarding to the addressee of a deficient postage item, per item	0.38	0.39

¹ **Regular mail** currently refers to domestic or U.S. first class mail not more than 24.5 cm in length, 14 cm in width and 5 mm in thickness. Canada Post proposes to increase the maximum width to 15 cm.

² **Standard domestic mail**, in addition to the maximum size of any regular mail, must also conform to minimum and maximum length-to-width ratios. Also, certain articles, such as bottlecaps and seeds, may not be enclosed in standard mail.

- ³ More than 30 g but not exceeding 50 g. A similar interpretation of weight class limits holds throughout the table.
- ⁴ **Oversize mail** refers to mail exceeding the maximum dimensions for regular mail, that is, greater than 24.5 cm in length, 14 cm in width (proposed to be increased to 15 cm) or 5 mm in thickness. In order to qualify as first class letter mail, the item cannot be larger than 38 cm in length, 27 cm in width and 2 cm in thickness.
- ⁵ U.S. here and throughout the table means mail for delivery in the United States, its territories and possessions.
- ⁶ **S/L NDG Presort** refers to mail given a prior sort, according to the first half of the postal code, by the mailer in order to qualify for incentive rates. These requirements are set out in the National Distribution Guide (NDG) produced by Canada Post. "S/L" or "short and long" refers to the minimum and maximum allowable dimensions of the letter-type mail, effectively identical to standard mail.



Postal Services
Review Committee

Le Comité de réexamen
du service postal

NOTICE

PSRC-Public Notice 1989-01. The Postal Services Review Committee has received a proposal from the Canada Post Corporation which would:

Increase postal rates for various types of mail including:

- First class domestic letters (a 1¢ increase for letters up to 30 grams)
- International letter post items (letters, postcards, small and letter packets to the U.S. and other foreign countries)
- Direct mail advertising
- Certain special services (Cash on Delivery, Registered mail to foreign countries other than the U.S., acknowledgement of receipt of any Registered mail)
- Literature for the blind by air mail outside Canada and the U.S.
- Printed papers outside Canada
- Domestic money packets

Reduce the charge for temporary redirection of mail for each 4-month period after the initial period.

Revoke the regulations for the following:

- Domestic counter parcels (both first and fourth-class)
- Parcels over 1 kg to the U.S. (surface) and to other foreign destinations (both surface and air)
- Mail to and from Canadian Armed Forces outside Canada
- Christmas period greeting cards
- Incentive letter mail
- Aerogrammes
- Certified mail
- Electronic mail (Envoypost, Telepost, Intelpost)
- Money Orders
- Money packets to the U.S.

Replace the Prohibited Mail and the Materials for the Use of the Blind Regulations by new regulations.

Make various other amendments to existing regulations.

The complete proposal and supporting documents are available for public inspection during normal business hours at Canada Post's divisional offices in Halifax, Quebec City, Montreal, Ottawa, Toronto, London, Winnipeg, Edmonton and Vancouver, and its main post offices in St. John's (Nfld.), Charlottetown, Saint John (N.B.), Regina, Yellowknife and Whitehorse. As well, the proposal may be viewed at the office of the Postal Services Review Committee, Suite 500, 473 Albert Street, Ottawa, Ontario.

Any interested person or organization who wishes to comment on the proposal may do so by sending a letter of comment to the **Executive Director, Postal Services Review Committee, Suite 500, 473 Albert Street, Ottawa,**

Ontario, K1R 5B4. The letter of comment should clearly state the views of the writer and include any relevant information useful in explaining or supporting those views.

The Committee will also be present in the following cities, commencing at 9:00 a.m. on each day, to receive the views of the public on the merits of the proposal:

<i>Date</i>	<i>City</i>	<i>Location</i>
August 23	Halifax	World Trade and Convention Centre
August 24	Montreal	Hotel Bonaventure
August 25	Montreal	Hotel Bonaventure
August 28	Winnipeg	The Westin Hotel
August 29	Edmonton	Ramada Renaissance Hotel
August 30	Vancouver	Hotel Vancouver
August 31	Vancouver	Hotel Vancouver
September 6	Toronto	L'Hotel
September 7	Toronto	L'Hotel
September 11	Ottawa	Radisson Hotel
September 12	Ottawa	Radisson Hotel

Any interested person or organization who would like to appear before the Committee must send a notice of this intention to the Committee at the above address. This notice must clearly state the name, mailing address and telephone number of the person or organization, along with their views regarding the proposal and any relevant information useful in explaining or supporting those views. The notice must also indicate the location at which the person or organization intends to participate and the official language in which they wish to be heard.

Letters of comment or notices indicating an intention to appear before the Committee must be received on or before August 16, 1989.

For further information on the procedures to be followed at the public consultation or to obtain a copy of the Committee's procedural guidelines, please contact **Norma McAuliff** at (613) 952-4076.

Canada

Helen M. Hardy
Executive Director

APPENDIX 4

PARTIES APPEARING BEFORE THE COMMITTEE*
IN ORDER OF APPEARANCE

Darrell Tingley and Geoff Bickerton, Canadian Union of Postal Workers (National)

Harold Geltman

Louise Craig, *Hudson Gazette*

J. Una Johnstone

Max Saper, Saper Agencies 1978 Ltd.

Nancy Gale

Arthur Alan de Jardin

Margaret Crowle, Consumers' Association of Canada, Saskatchewan Branch

Jim Crowell and Wendy Vandersteen, Canadian Union of Postal Workers (Edmonton Local)

Audrey Bath, Alberta Federation of Labour

Ruth Wood, Consumers' Association of Canada, Alberta Branch

Brian Charlton, Canadian Union of Postal Workers (Vancouver Local)

Mark MacDougall, Canadian Union of Postal Workers (Fraser Valley Local)

Paul E. Thiele, Charles Crane Memorial Library, University of British Columbia

George Stevens, Federal Superannuates National Association

Arleigh B. Haynes

Geraldine P.M. Braak, Canadian Council of the Blind (National)

Stan Bradshaw, Canadian Council of the Blind (British Columbia/Yukon Division)

Glenn C. Smith, United Parcel Service Canada Ltd.

James Sanders and Helen Perry, Canadian National Institute for the Blind

Ralph Hancox, Pietro Molino and Kathleen M. Rowe, The Reader's Digest Association (Canada) Ltd.

Don Boudria, Member of Parliament for Glengarry-Prescott-Russell

Edward J. Lane, Canada Post Corporation

-
- * In addition, the Committee received 56 letters of comment from interested parties, including 11 letters which had been sent directly to Canada Post.

APPENDIX 5

KEY DEFICIENCIES IN CANADA POST'S PRODUCT COSTING METHODOLOGY

As stated in Chapter II, after a careful review of the Thorne Ernst & Whinney report (the Thorne report) the Committee concluded that it agrees with much of the general approach to costing employed in Canada Post's Annual Cost Study (ACS). However, the Thorne report served to highlight some key deficiencies in the costing procedures. These are commented upon below.

1. Input Data Reliability

A determination of product volumes lies at the basis of all cost allocations performed in the ACS. If the determination of product volumes is not reliable, then all product costing results become suspect.

The Thorne report states that Canada Post's existing corporate volume systems do not allow full reconciliation of the recorded volumes and associated revenues to corporate audited revenue. It identifies nine information sources which it calls essential for a proper determination of product volumes. In fact, there are at least 27 sources from which the ACS must piece together its product volumes and revenues. Most of these data bases are assembled for purposes other than product costing, without apparent consistency and coordination. One of the nine "essential" sources is a one-time sample of four months of parcel volumes in 1983 and 1984.

In reconciling product volumes and revenues with audited revenues, the ACS distinguishes between products for which "direct" sources are available (such as statements of mailing for incentive letters) and others. The "direct" sources are assumed to be completely reliable. It is indicative of ACS's input data reliability that, in order to achieve reconciliation with audited revenues, the "other" revenues had to be adjusted by 28.4%, representing \$610 million.

2. Timeliness of the Annual Cost Study

Canada Post's most recent Annual Cost Study, completed in mid-1989, refers to its activities in fiscal year 1987-88. The Corporation has undergone substantial changes since then, both in terms of its array of product offerings and its profitability (from a loss of \$38 million in 1987-88 to a profit of \$96 million in 1988-89).

While forecasting volumes, revenues and costs will always require assumptions on future developments, the fact that the ACS which underlies the projections lags a full year behind the most recently completed fiscal year renders the results significantly out of date.

3. Adherence to the Fundamental Concept of Incremental Cost

An Appendix to the Thorne report correctly defines incremental cost as "the amount of cost that would disappear if an individual product or group of products was not provided." Adhering to this definition in the identification of the incremental cost of a product is the fundamental challenge of a product costing exercise.

In large measure, the ACS purports to meet this challenge by identifying the various products which cause an activity to take place and by then distributing the cost of that activity proportionately to the various products. In some cases, such a procedure may correctly identify the costs which would not be incurred if the product were not offered, but this is by no means generally true. A careful reading of the Thorne report suggests that the ACS has not confronted the fundamental challenge in the identification of incremental product costs.

APPENDIX 6

OTHER CONSIDERATIONS IN THE REVIEW OF THE DEREGULATION PROPOSALS

1. Introduction

This Appendix provides additional background analysis which the Committee considered in its review of Canada Post's proposals to deregulate counter-parcel mail and money order fees, and in its review of the new unregulated product, Special Lettermail. The Appendix provides further information on the degree of competition for these three products.

This information has assisted the Committee in reaching its conclusions and recommendations in Chapter IV of the report.

2. Counter Parcels

Private sector parcel delivery is dominated by two parcel firms, plus the regional bus companies. The two firms are United Parcel Service (UPS) and Canpar, a division of Canadian Pacific. Many other firms deliver parcels; however, these tend to be courier services offering a premium service distinctly different in both quality and price.

In examining private sector alternatives, the relevant comparison is with competitive "ground" services. Companies such as UPS and Purolator offer both "ground" and "air" service. "Ground" service uses surface transport only. "Air" services are typically more expensive premium, courier services.

The key question in the deregulation of counter parcels is whether there is competition for **household-originated** parcel delivery. Whether competitors deliver to households is a subsidiary question.

Purolator ground service is not a competitor in the market for household-originated parcels. Purolator's prices average over twice those of Canpar and UPS, and it offers, within province, guaranteed next-day delivery before noon. It is therefore a premium, courier-type service. Competition between Purolator and parcel delivery companies, such as UPS, may however occur in bids for large institutional contracts.

UPS and Canpar include insurance and proof of delivery in their charge, while Canada Post charges extra. Once these charges are accounted for, UPS and Canpar prices are competitive with Canada Post's, both 1st Class and 4th Class.

For example, from Vancouver to Toronto, the rates for a 1 kg package, insured for \$100, with proof of delivery and home delivery costs, are:

Canada Post 1st Class	\$ 6.75
Canada Post 4th Class	\$ 4.45
UPS	\$ 3.09
Canpar	\$ 6.24
Greyhound	\$ 8.95
Loomis (Courier)	\$20.07
Purolator	\$22.00

The price for UPS excludes a pick-up fee, if applicable. The Greyhound charge includes \$3.00 for home delivery. The Canpar and Loomis rates exclude a \$5.00 fee if trace and proof of delivery are required. Canada Post does not offer delivery to the home where lockboxes and community mail boxes are the mail delivery mode, while Canpar and UPS include this service in the price. Otherwise Canada Post makes one attempt to deliver and then cards the item, while most other companies make three attempts.

UPS's prices are generally higher than Canada Post's 4th Class commercial parcel rates, but lower than Canada Post's 4th class counter parcel rates.

Rural and small town service by parcel delivery companies and bus companies seems complete in the areas they serve. However, service is not universal for many of these companies.

UPS parcel service by ground is restricted. According to UPS, its domestic ground service is not available to 20% of the population.

From a national perspective, Canpar is the only private sector alternative. Canpar has a much wider license to operate than does UPS. However, Canpar is positioned for commercial parcels. It is not well set up to pursue the home market. For example, its terminals do not usually offer customer pick-up. The assumption is that the customer will want delivery. However, householders may not be at home during business hours, and may prefer pick-up from a service counter. Although Canpar will deliver a parcel to any address reachable by road, it is questionable whether they will pick up a parcel from anywhere. Lack of universal coverage has been a point of debate in provincial licence applications by UPS, where Canpar has acted as an intervenor. Canpar's national service network is oriented towards business traffic.

UPS intends to eventually serve every address in Canada by its ground service, regardless of whether it is a business or a private household. It has applied for provincial licences in all provinces, but it has not yet received them.

Household-originated parcels currently comprise only a small proportion of revenues for parcel companies, but a substantial portion of parcel revenue for bus companies. For example, Voyageur Parbus, operating in Quebec and Ontario, attributes 40% of its revenues to household-originated parcels. In comparison, Canpar's appears to be less than 5%. Canpar describes itself as targeted at "business to business" parcels. UPS receives approximately 10% of its parcels over the counter and only a portion of these are likely to be from households. Households are unlikely to be using UPS pick-up services in great numbers, although the service is open to them.

Private sector parcel services are not currently very accessible to household users who are probably unaware of their presence. For example, in many major cities, UPS is not listed in the Yellow Pages of the city's telephone directory.

Access to the United States through private parcel services is limited. UPS offers complete service to the United States but, as noted above, is not currently permitted to serve all Canadian addresses. Canpar accepts parcels destined for the United States, but only from account holders. A household can become an account holder at the price of \$10.00 (which includes pick-up from the home for a two-week period). Bus companies will not accept international parcels.

The bus companies have an extensive network, but are limited in their capacity to the unused space in the cargo holds of their buses. A significant increase in business would exceed their capacity. This problem is encountered even now during the Christmas period. In the event that Canada Post were to raise prices significantly, the bus companies alone would be unable to provide effective competitive discipline because of capacity constraints.

3. **Money Orders**

Indications are that the major users of postal money orders are low income individuals and rural residents. A 1972 study in the United States¹ found that 44% of those in the lowest income category made frequent use of money orders, while only 20% of those in the highest income category made use of money orders. Research also showed a higher per capita use of money orders in rural post offices. Canada Post has acknowledged that the income-related inferences may also pertain to Canada.

Rural residents are less likely to have access to alternatives. The Canadian Union of Postal Workers, in its submission in Halifax, stated that Canada Post has facilities in 2,500 communities where there are no banks.

Many Canadians do not have bank accounts. These families will often rely on money orders if they must transfer funds. In a 1984 survey, Statistics Canada found that 9.6% of families, and 16.4% of individuals living on their own, have no bank account.² It would be reasonable to expect that these families and individuals are largely low-income or rural individuals.

The difficulties low-income individuals have in acquiring a bank account are documented in a study by the National Anti-Poverty Organization.³ Reasons for not having a bank account include: service fees, the inability to provide satisfactory identification, and other barriers erected by banks to avoid high-cost, low volume accounts.

Postal money orders are cheaper than most alternatives. Bank and trust company fees for a \$100 money order range from \$2.00 to \$5.00, compared with \$1.00 for the post office.

The most competitive alternative to postal money orders is provided by private store-front cheque cashing services. Money Mart, the major Canadian firm in this business, offers a \$100 American Express Travellers cheque, which can fill the same function as a money order, for 79¢. However, private individuals receiving travellers cheques will encounter additional fees or difficulties in cashing them. Bank account holders may face service fees, and non-bank account holders may have difficulty cashing the cheque (the same difficulty as cashing any cheque). The locations of private cheque cashing services are restricted to low-income neighbourhoods in major cities.

Chief uses of money orders are to send money to relatives and friends, pay utility bills, and pay for mail order purchases.

In its 1987 Recommended Decision, the United States Postal Rate Commission⁴ rejected some fee increases in money orders on the grounds that accessibility to financial services for lower income people should be maintained. The Commission recommended that the U.S. Postal Service proposal to raise fees for money orders be accepted, with two significant exceptions: that the rate on the lowest category of money order (under \$25) not be increased, and that the ceiling on the lowest category be raised to \$35.

This was done "because of the impact of a rate increase upon the poor, who are the principal users of the lower money order increment. Maintaining the rate at 75¢ and increasing the minimum to \$35 provide a significant benefit for those who use money orders because they cannot afford other methods of conducting financial transactions."

Although Canada Post has refused to state its revenues from money order fees, the amounts involved are likely to be relatively small. Rapid adjustments to market changes are therefore unlikely to be critical.

4. Special Lettermail

Canada Post characterizes Special Lettermail as:

. . . an unfeatured courier product positioned between Priority Courier and regular letter mail in price and service. Special Lettermail is designed to meet the individual needs of the customer and has a designated processing stream for expedited service.

At the Committee's public consultation in Ottawa on September 12, 1989, CPC submitted:

There is a market that exists out there for [the Special Lettermail] product; it exists in the form of other courier companies having products such as Puroletter and Express Mail for Federal Express, so it's the same idea.

A review of rates offered by courier competitors does not lead to the conclusion that they compete with Canada Post's Special Lettermail. A Puroletter costs \$10.99. In addition, non-business users will find the Puroletter relatively inaccessible. Purolator does not discount the Puroletter service under any circumstances. Any lower rates refer to its parcel service. A letter may be sent as a parcel, but the ground service is slower, and has no guaranteed delivery time outside a province.

On its bulk discounts for parcels shipped by ground, Purolator's lowest published rates are, for example, \$2.68 within Ontario for a customer with a daily volume over 150 pieces. This rate rises for out-of-province pieces. The bulk rate from Ontario to British Columbia is \$13.53, at which point it is more advantageous for a letter to be sent at a \$10.99 Puroletter rate, even for bulk mailers.

In addition to regular bulk discounts for parcels, Purolator has special contracts with exceptionally large mailers, such as federal and provincial governments. The lowest price was quoted in a current public tender to the Ontario Government. The rates quoted were for ground service, and reflected the high expected content of within-province parcels from the government. Again, the parcel ground service is slower over out-of-province distances, and does not then guarantee delivery time.

"We do not discount the Puroletter or the Puroletter Plus product. . . . Minimum rates in the [Ontario Government] tender were approximately \$1.65 to \$1.75 per piece, and were based on the expected in-province content of the Government of Ontario's mail volumes. In addition, these are rates for our ground service . . . which is only effectively competitive with air service on distances of less than 500 miles." (Mr. Jim Wilson, President, Purolator; telephone interview, September 12, 1989.)

Envelopes may be sent as a parcel. Parcel delivery companies provide service that is comparable in price, but not in convenience. Of the two major companies, United Parcel Service (UPS) and Canpar, UPS is generally the most inexpensive. For example, the lowest rate (for a parcel up to 1 lb.) is \$1.90 to \$2.75 depending on the distance. However, this service is not comparable in either speed of delivery, or in convenience for pick-up for most mailers. The UPS service is by way of ground transport, and requires much longer time of delivery for out-of-province mail. Delivery time is not guaranteed. Unless the customer pays extra for regular parcel pick-up (\$4 per week), the letters must be taken to UPS's operating facility in the city.

-
- 1 Opinion Research Corporation, *How Household Customers View the U.S. Postal Service: A National Survey Conducted for the Office of Market Research, Customer Services Group, USPS; Volume III, Marketing Issues*, 1972.

 - 2 Statistics Canada, *The Distribution of Wealth in Canada, 1984*; Bulletin No. 13-580, 1986.

 - 3 National Anti-Poverty Organization, *Second Class Money: A Study of Low-Income Canadians' Access to Financial Services*, 1987.

 - 4 United States Postal Rate Commission, *Opinion and Recommended Decision*, 1988, Volume I, page 772.

En plus des remises quantitatives pour les colis, Purolator a signé des contrats spéciaux avec les expéditeurs exceptionnellement gros, tels que le gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Le prix le plus bas a été coté dans une offre publique actuelle faite au gouvernement ontarien. Les tarifs cotés s'appliquaient au service en surface et indiquaient que le soumissionnaire s'attendait que le gouvernement expédie une forte proportion de ses colis à l'intérieur de la province. Encore une fois, le service de distribution en surface de colis est plus lent lorsqu'il dépasse les limites d'une province et ne garantit pas de délai de livraison.

"Nous n'offrons pas de remise pour les produits Purolator ou Purolitec Plus. (...) Les tarifs minimaux dans l'offre [faite au gouvernement ontarien] se situaient entre 1,65 \$ et 1,75 \$ environ par objet et se fondaient sur la partie intraprovinciale prévue des volumes de courrier du gouvernement ontarien. En outre, il s'agit de tarifs pour le service en surface (...) qui ne rivalise efficacement avec le service aérien que sur des distances inférieures à 500 milles."

(M. Jim Wilson, président de Purolator, entrevue téléphonique tenue le 12 septembre 1989).

Les enveloppes peuvent être envoyées sous forme de colis. Les entreprises de livraison de colis fournissent un service comparable pour les prix, mais non pour la commodité. Entre les deux principales entreprises, Canpar et United Parcel Service (UPS), c'est généralement cette dernière qui coûte le moins cher. Par exemple, le tarif le plus bas (pour un colis pesant jusqu'à 1 liv) est de 1,90 \$ à 2,75 \$ selon la distance. Toutefois, ce service n'est pas comparable en ce qui concerne la vitesse de livraison ou la commodité de ramassage pour la plupart des expéditeurs. Le service UPS se fait en surface et exige un délai de livraison beaucoup plus long pour le courrier extraprovincial. Les délais de livraison ne sont pas garantis. Si le client ne paie pas un supplément pour le ramassage régulier des colis (4 \$ par semaine), il faut apporter les lettres à la succursale locale de UPS.

1 Opinion Research Corporation, *How Household Customers View the U.S. Postal Service: A National Survey Conducted for the Office of Market Research, Customer Services Group, USPS; Volume III, Marketing Issues*, 1972.

2 Statistique Canada, *La répartition de la richesse au Canada, 1984*, bulletin N° 13-580, 1986.

3 Organisation Nationale Anti-Pauvreté, *Un Argent de Deuxième Ordre : Une étude sur l'accessibilité des services financiers aux Canadiens*, 1987.

4 United States Postal Rate Commission, *Opinion and Recommended Decision*, 1988, Volume I, page 772.

Cette recommandation a été formulée "à cause de l'incidence d'une hausse tarifaire sur les pauvres, principaux usagers des mandats-poste de la catégorie inférieure. Le maintien du tarif à 0,75 \$ et le passage du minimum à 35 \$ apportent un avantage important à ceux qui utilisent les mandats-poste, car ils ne peuvent se permettre d'autres méthodes pour effectuer leurs opérations financières".

Bien que Postes Canada ait refusé d'indiquer les recettes qu'elle tire des droits afférents aux mandats-poste, les montants en cause sont sans doute relativement faibles. Les adaptations rapides aux changements du marché ont donc peu de chances de revêtir un caractère critique.

Poste-Lettre Spéciale

4.

Postes Canada qualifie la Poste-Lettre spéciale en ces termes :

(...) un produit sans caractéristique livré par messageries et positionné entre la poste prioritaire et la poste aux lettres ordinaire en ce qui concerne le prix et le service. La Poste-Lettre spéciale est conçue pour répondre aux besoins des clients et comprend un flot de traitement désigné pour le service accéléré.

À la consultation publique que le Comité a tenue à Ottawa le 12 septembre 1989, la Société a fait valoir ce qui suit :

Il y a un marché pour ce produit [Poste-Lettre spéciale]; il existe sous la forme d'autres entreprises de messageries qui ont des produits, tels que Puroletter et le courrier exprès chez Federal Express; c'est donc la même idée.

L'examen des tarifs qu'offrent les concurrents dans le secteur des messageries ne donne pas lieu au constat qu'ils rivalisent avec la Poste-Lettre spéciale de Postes Canada. Un envoi Puroletter coûte 10,99 \$. En outre, les usagers non commerciaux trouvent le service Puroletter relativement inaccessible. Pour son service, Puroletter n'offre des rabais dans aucune circonstance. Tout tarif inférieur se rapporte au service de livraison des colis. Une lettre peut être envoyée en tant que colis, mais le service en surface est plus lent et ne garantit aucun délai de livraison hors province.

En ce qui concerne les remises quantitatives pour les colis expédies en surface, les plus bas tarifs publiés par Puroletter sont, par exemple, 2,68 \$ à l'interieur du territoire ontarien pour un client dont le volume quotidien dépasse 150 objets. Ce tarif augmente pour les objets acheminés hors de la province. Le tarif pour les envois en grande quantité de l'Ontario à la Colombie-Britannique est de 13,53 \$, si bien qu'il est plus avantageux d'envoyer une lettre au tarif Puroletter de 10,99 \$, même pour les gros expéditeurs.

Les ruraux ont moins de chances d'avoir accès aux autres solutions. Dans le mémoire qu'il a présenté à Halifax, le Syndicat des postiers du Canada a dit que Postes Canada a des installations dans 2 500 localités où il n'y a pas de banques.

De nombreux Canadiens n'ont pas de comptes bancaires. Ils recourent souvent aux mandats-poste s'ils doivent transférer des fonds. Dans une étude effectuée en 1984, Statistique Canada a constaté que 9,6 % des familles et 16,4 % des personnes seules n'ont pas de comptes bancaires.² On pourrait dire, sans risquer de se tromper, que ces familles et ces particuliers sont surtout des personnes à faible revenu ou des ruraux.

Les difficultés que les personnes à faible revenu éprouvent à acquérir un compte bancaire font l'objet de l'étude de l'Organisation nationale anti-pauvreté.³ Les raisons invoquées pour ne pas avoir de compte bancaire sont notamment les frais de service, l'incapacité de fournir des documents d'identité satisfaisants et d'autres barrières que les banques ont érigées pour éviter les comptes à fort prix de revient et à faible volume.

Les mandats-poste coûtent moins cher que la plupart des autres solutions. Les frais demandés par les banques et les sociétés de fiducie pour un mandat de 100 \$ varient de 2 \$ à 5 \$, comparativement à 1 \$ au bureau de poste.

La solution de remplacement la plus concurrentielle aux mandats-poste est offerte par des services privés d'encaissement de chèques à accès facile. Money mart, principale entreprise canadienne de ce secteur, offre pour 0,79 \$, des chèques de voyage American Express de 100 \$, qui peuvent remplir la même fonction qu'un mandat-poste. Toutefois, lorsqu'ils encaissent les chèques de voyage, les destinataires doivent payer des frais supplémentaires ou éprouvent des difficultés. Les titulaires d'un compte bancaire risquent d'avoir à déboursier des frais de service, et ceux qui n'ont pas de compte bancaire d'éprouver du mal à encaisser les chèques (la même difficulté qu'à encaisser n'importe quel chèque). Les endroits où se trouvent des services privés d'encaissement de chèques se limitent aux quartiers pauvres des grandes villes.

Les principaux usages des mandats-poste sont d'envoyer de l'argent à des parents et à des amis, de payer des factures de services publics et d'acquitter des achats par correspondance.

Dans sa décision recommandée de 1987, la Postal Rate Commission des États-Unis⁴ a rejeté certaines hausses tarifaires des mandats-poste au motif que l'accessibilité aux services financiers des personnes à faible revenu doit être maintenue. La Commission a recommandé que la proposition du United States Postal Service de relever les frais des mandats-poste soit acceptée, à deux importantes exceptions près : que les tarifs des mandats-poste de la catégorie inférieure (moins de 25 \$) ne soit pas haussés et que leur plafond soit porté à 35 \$.

UPS entend desservir, à terme, toutes les adresses du Canada grâce à son service en surface, que le client soit une entreprise ou un ménage. Elle a demandé des permis provinciaux dans toutes les provinces, mais elle ne les a pas encore tous reçus.

Les colis déposés par les ménages ne représentent actuellement qu'une faible proportion des recettes des entreprises de livraison de colis, mais une partie importante des recettes que les sociétés d'autocars tirent des colis. Par exemple, Parbus de Voyageur, exploité au Québec et en Ontario, attribue 40 % de ses recettes aux colis déposés par les ménages. En comparaison, les recettes de Canpar à ce chapitre semblent être inférieures à 5 %. Canpar se qualifie de service destiné à la livraison des colis "d'entreprise à entreprise". UPS reçoit environ 10 % de ses colis au comptoir, et seulement une partie d'entre eux sont susceptibles de venir de ménages. Les ménages sont peu enclins à utiliser en grand nombre les services de ramassage de UPS, même s'ils sont offerts.

Les services privés de livraison de colis ne sont actuellement guère accessibles aux ménages, qui en ignorent probablement l'existence. Par exemple, dans beaucoup de grandes villes, UPS n'est pas inscrite dans les Pages Jaunes de l'annuaire téléphonique local.

L'accès aux États-Unis par les services privés de livraison du courrier est limité. UPS offre un service complet de livraison aux États-Unis, mais, ainsi qu'il est signalé plus haut, elle n'a actuellement pas le droit de desservir toutes les adresses canadiennes. Canpar accepte des colis destinés aux États-Unis, mais seulement s'ils viennent de titulaires d'un compte. Un ménage peut devenir titulaire d'un compte pour 10 \$ (prix qui inclut le ramassage à domicile pendant une période de deux semaines). Les sociétés d'autocars n'acceptent pas les colis internationaux.

Les sociétés d'autocars disposent d'un vaste réseau, mais l'espace qui pourrait servir aux colis dans les routes de leurs autobus est restreint. Un accroissement significatif du volume de leurs activités exigerait leur capacité. Ce problème se présente même pendant la période des Fêtes. Dans l'hypothèse où Postes Canada relèverait considérablement les prix, les compagnies d'autocars ne pourraient à elles seules assurer une discipline concurrentielle efficace à cause des contraintes de capacité.

Mandats-Poste

3.

Il semble que les principaux usagers des mandats-poste sont les personnes à faible revenu et les ruraux. Une étude effectuée en 1972 aux États-Unis¹ a révélé que 44 % des personnes aux plus faibles revenus ont fait un usage fréquent des mandats-postes, tandis que seulement 20 % des personnes aux revenus les plus élevés y ont recouru. Les recherches ont également montré que l'utilisation, par habitant, des mandats-poste est plus élevée dans les bureaux de poste ruraux. Postes Canada a reconnu que les constats relatés aux revenus s'appliquent peut-être également au Canada.

UPS et Canpar incluent l'assurance et l'avis de réception dans leurs frais, tandis que Postes Canada demande un supplément. Compte tenu de ces frais, les prix de UPS et de Canpar rivalisent avec ceux de Postes Canada pour le courtier de première et de quatrième classe. Par exemple, les tarifs de la distribution, de Vancouver à Toronto, d'un paquet de 1 kg, assuré pour 100 \$, avis de réception et livraison à domicile compris, sont les suivants :

Postes Canada première classe	6,75 \$
Postes Canada quatrième classe	4,45 \$
UPS	3,09 \$
Canpar	6,24 \$
Greyhound	8,95 \$
Loomis (Messageries)	20,07 \$
Purolator	22,00 \$

Le prix de UPS exclut les frais de ramassage, s'ils s'appliquent. Les frais demandés par Greyhound comprennent 3 \$ pour la livraison à domicile. Les tarifs de Canpar et de Loomis excluent des frais de 5 \$ si un relevé de livraison et un accusé de réception sont requis. Postes Canada ne fait pas la livraison à domicile lorsqu'elle utilise les cases postales à serrure et les boîtes postales communautaires, tandis que Canpar et UPS incluent ce service dans le prix. Par ailleurs, Postes Canada essaie une fois de livrer l'envoi et ensuite laisse une carte, tandis que la plupart des autres entreprises font trois tentatives.

Les prix de UPS sont généralement supérieurs aux tarifs des colis commerciaux de quatrième classe de Postes Canada, mais inférieurs aux tarifs des colis-comptoir de quatrième classe de Postes Canada.

Le service en zone rurale et dans les petites villes fourni par les entreprises de livraison de colis et les sociétés d'autocars semble complet dans les secteurs qu'elles desservent. Cependant, le service n'est pas universel pour beaucoup d'entre elles.

Chez UPS, le service de livraison en surface des colis est limité. Selon cette entreprise, son service intérieur en surface est inaccessible à 20 % de la population.

A l'échelle nationale, Canpar est la seule autre solution du secteur privé. Canpar a un permis d'exploitation beaucoup plus vaste que UPS. Toutefois, Canpar est positionnée pour les colis commerciaux. Elle est mal adaptée au marché des ménages. Par exemple, ses terminaux n'offrent habituellement pas le ramassage par les clients. L'hypothèse est que le client souhaite la livraison. Or, les personnes risquent de ne pas être chez eux pendant les heures d'ouverture et peuvent aimer mieux le ramassage à un comptoir. Certes, Canpar livre les colis à toute adresse accessible par la route, mais elle ne ramasse sans doute pas les colis à n'importe quel endroit. Le manque de couverture universelle a été un point de discussion dans les demandes de permis provinciaux présentées par UPS, là où Canpar a agi à titre d'intervenante. Le réseau national de Canpar est axé sur le trafic commercial.

ANNEXE 6

AUTRES FACTEURS À CONSIDÉRER DANS L'EXAMEN DES PROPOSITIONS DE DÉRÈGLEMENTATION

I. Introduction

La présente annexe constitue une analyse de fond supplémentaire que le Comité a effectuée lorsqu'il a examiné, d'une part, les propositions de Postes Canada pour déréglementer la poste aux colis-comptoir et les droits afférents aux mandats-poste et, de l'autre, le nouveau produit non réglementé, la Poste-Lettre spéciale. L'annexe donne des renseignements complémentaires sur l'ampleur de la concurrence pour ces trois produits.

Les informations ci-dessous ont aidé le Comité à formuler ses conclusions et recommandations au chapitre IV du rapport.

2. Colis-comptoir

Deux entreprises de livraison de colis ainsi que les sociétés d'autocars régionales dominent la distribution des colis dans le secteur privé. Les deux entreprises sont United Parcel Service (UPS) et Canpar, une division de Canadien Pacifique. De nombreuses autres entreprises livrent des colis, mais celles-ci sont plutôt des messageries qui offrent un service spécial différent aux points de vue de la qualité et du prix.

Lorsque les diverses solutions du secteur privé sont examinées, la comparaison pertinente doit se faire avec des services par voie de surface concurrentiels. Des entreprises comme UPS et Puralator offrent un service par voie de surface et par avion. Le service en surface suppose le transport de surface seulement. Les services par avion constituent généralement des messageries spéciales et plus coûteuses.

La question clé dans la déréglementation des colis-comptoir est de savoir s'il existe une concurrence pour la livraison des colis déposés par les ménages. La question de savoir si les concurrents assurent la livraison aux ménages est secondaire.

Le service en surface de Puralator n'est pas un concurrent sur le marché des colis déposés par les ménages. Puralator a des prix moyens deux fois supérieurs à ceux de Canpar et de UPS et offre à l'intérieur d'une province la livraison garantie le lendemain avant-midi à de nombreux endroits. Il s'agit donc de messageries spéciales. Des entreprises de livraison de colis, telle que UPS, peuvent toutefois se faire concurrence dans des offres de contrats avec de grands établissements.

2. Opportunité de l'Étude annuelle des coûts

L'Étude annuelle des coûts la plus récente de Postes Canada, terminée au milieu de 1989, porte sur les activités de la Société au cours de l'exercice 1987-1988. La Société a subi des changements considérables depuis lors, tant sur le plan des produits qu'elle offre que de sa rentabilité. Après avoir subi une perte de 38 millions de dollars en 1987-1988, elle a enregistré un bénéfice de 96 millions en 1988-1989.

Pour prévoir les volumes, les recettes et les coûts, il faudra toujours poser des hypothèses concernant l'avenir, mais, comme l'EAC, qui sert à établir des projections, est menée un an après l'exercice terminé le plus récent, les résultats sont périmeés dans une grande mesure.

3. Adoption du concept fondamental du coût différentiel

Une annexe du rapport Thorne définit correctement le coût différentiel comme étant "le coût qui disparaîtrait si un produit ou un groupe de produits n'était plus offert". Adopter cette définition pour déterminer le coût différentiel d'un produit constitue le défi fondamental que présente le calcul du coût d'un produit.

Dans une large mesure, les auteurs de l'EAC prétendent relever ce défi en déterminant les divers produits qui font qu'une activité a lieu et en répartissant le coût de cette activité proportionnellement aux divers produits. Dans certains cas, une telle façon de procéder peut permettre de déterminer correctement les coûts qui ne seraient pas subis si le produit n'était pas offert, mais cela n'est pas toujours vrai, loin de là. L'examen attentif du rapport Thorne révèle que l'EAC n'a pas relevé le défi fondamental que constitue la détermination des coûts différentiels des produits.

ANNEXE 5

PRINCIPALES LACUNES DANS LA MÉTHODE DE CALCUL DES COÛTS DES PRODUITS DE POSTES CANADA

Comme l'indique le deuxième chapitre de ce rapport, après avoir procédé à un examen attentif du rapport Thorne Ernst & Whinney (rapport Thorne), le Comité a conclu qu'il souscrit à la plus grande partie de la méthode générale de calcul des coûts utilisée dans l'Étude annuelle des coûts (EAC) de Postes Canada. Cependant, le rapport Thorne a servi à mettre en lumière certaines des principales lacunes de la méthode de calcul des coûts. Elles sont décrites ci-après.

1. Fiabilité des données présentées

Toutes les répartitions de coûts effectuées dans l'EAC sont fondées sur la détermination des volumes de produits. Si la détermination des volumes de produits n'est pas fiable, tous les résultats du calcul des coûts deviennent suspects.

Selon le rapport Thorne, les systèmes actuels de détermination des volumes de Postes Canada ne permettent pas de faire concorder entièrement les volumes enregistrés et les recettes connexes avec les recettes vérifiées de la Société. Les auteurs du rapport nomment neuf sources d'information qu'ils considèrent comme essentielles à la détermination des volumes de produits. En fait, il y a au moins 27 sources dont l'EAC doit tirer ses renseignements sur les volumes de produits et les recettes. La plupart de ces bases de données sont établies sans cohérence ni coordination apparentes à des fins autres que le calcul des coûts des produits. L'une des neuf sources "essentielles" est un échantillon ponctuel des volumes de colis tiré pendant quatre mois en 1983 et 1984.

Lorsqu'ils comparent les volumes de produits et les recettes aux recettes vérifiées, les auteurs de l'EAC font la distinction entre les produits pour lesquels il existe des sources "directes" (comme les états relatifs aux envois à tarif réduit) et les autres. Les sources "directes" sont considérées comme étant entièrement fiables. Le fait que, pour faire concorder les recettes vérifiées avec les "autres" recettes, il ait fallu ajuster ces dernières de 28,4 %, soit 610 millions de dollars, révèle la fiabilité des données présentées.

James Sanders et Helen Perry, Institut national canadien pour les aveugles

Ralph Hancox, Pietro Molino et Kathleen M. Rowe, Sélection du Reader's Digest
(Canada) Ltée.

Don Boudria, député de Glengarry-Prescott-Russell

Edward J. Lane, Société canadienne des postes

* En outre, le Comité a reçu 56 lettres de commentateurs de personnes intéressées, y compris 11 lettres envoyées directement à Postes Canada.

ANNEXE 4

PERSONNES QUI SE SONT PRÉSENTÉES DEVANT LE COMITÉ DE RÉEXAMEN*
PAR ORDRE DE COMPARUTION

Darrell Tingley et Geoff Bickerton, Syndicat des postiers du Canada (national)

Harold Gelman

Louise Craig, *Hudson Gazette*

J. Una Johnstone

Max Saper, Saper Agencies 1978 Ltd.

Nancy Gale

Arthur Alan de Jardin

Margaret Crowle, Association des consommateurs du Canada, section de la
Saskatchewan

Jim Crowell et Wendy Vandersteen, Syndicat des postiers du Canada (section locale
d'Edmonton)

Audrey Bath, Fédération du travail de l'Alberta

Ruth Wood, Association des consommateurs du Canada, section de l'Alberta

Brian Charlton, Syndicat des postiers du Canada (section locale de Vancouver)

Mark MacDougall, Syndicat des postiers du Canada (section locale de Fraser Valley)

Paul E. Thiele, Charles Crane Memorial Library, Université de la Colombie-Britannique

George Stevens, Association nationale des retraités fédéraux

Arleigh B. Haynes

Geraldine P.M. Braak, Conseil canadien des aveugles (national)

Stan Bradshaw, Conseil canadien des aveugles (division de la Colombie-Britannique et
du Yukon)

Glenn C. Smith, United Parcel Service du Canada Ltée

AVIS

Avis public CRSP 1989-01. Le Comité de réexamen du service postal a reçu de la Société canadienne des postes une proposition visant à :

- Accroître les tarifs sur différents services postaux y compris :
 - Le courrier de la première classe du régime intérieur (une hausse de 0,01 \$ pour les lettres pesant jusqu'à 30 g)
 - Le courrier du régime international (lettres, cartes postales, petits paquets et paquets-lettres aux E.-U. et à d'autres pays étrangers)
 - Les envois de publicité directe
 - Certains services spéciaux (envois contre remboursement, courrier recommandé envoyé aux pays étrangers autres que les E.-U., avis de réception pour tout courrier recommandé)
 - Les décagrammes à l'extérieur du Canada et des E.-U. par avion
 - Les imprimés à l'extérieur du Canada
 - Paquets d'argent (régime intérieur)
- Réduire les frais pour la réexpédition temporaire pour chaque période de 4 mois après la période initiale.

Abroger les règlements pour ce qui suit :

- Colis-comptoir de régime intérieur (première classe et quatrième classe)
- Colis pesant plus d'un kg envoyés aux E.-U. (transport de surface et aérien)
- Courrier à destination et en provenance des Forces armées canadiennes à l'étranger
- Cartes de souhaits pour Noël
- Envois incriminés
- Aérogrammes
- Courrier certifié
- Courrier électronique (Enveloppost, Intepost)
- Paquets d'argent aux E.-U.

Remplacer les Règlements sur les objets interdits et sur la documentation à l'usage des aveugles avec des nouveaux règlements.

Faire autres modifications diverses aux règlements existants.

La proposition et les documents à l'appui peuvent être consultés par le public durant les heures ouvrables normales aux bureaux principaux de Postes Canada à Halifax, Ville de Québec, Montréal, Ottawa, Toronto, London, Winnipeg, Edmonton et Vancouver, et aux principales succursales postales de Postes Canada à St-Jean (T.-N.), Charlottetown, St-Jean (N.-B.), Régina, Yellowknife et Whitehorse. La proposition peut également être inspectée au bureau du Comité de réexamen du service postal, Pièce 500, 473, rue Albert, Ottawa (Ontario), K1R 5B4. La lettre devrait expliquer clairement l'opinion de l'auteur et inclure toute explication ou tout renseignement documentaire utile.

Le Comité sera quasi présent dans les villes suivantes, débutant à 9 heures à chaque jour, afin de recevoir les avis du public sur la proposition :

Date	Ville	Lieu
23 août	Halifax	World Trade and Convention Centre
24 août	Montréal	Hôtel Bonaventure
25 août	Winnipeg	Hôtel Westin
28 août	Edmonton	Hôtel Ramada Renaissance
30 août	Vancouver	Hôtel Vancouver
31 août	Vancouver	Hôtel Vancouver
6 septembre	Toronto	L'Hôtel
7 septembre	Toronto	L'Hôtel
11 septembre	Ottawa	Hôtel Radisson
12 septembre	Ottawa	Hôtel Radisson

Toute personne ou organisation intéressée à paraître devant le Comité doit envoyer un avis à cet effet au Comité à l'adresse précisée. L'avis doit indiquer clairement le nom de la personne ou de l'organisation, son adresse postale et son numéro de téléphone, ainsi que son opinion concernant la proposition et inclure toute explication ou tout renseignement documentaire utile. L'avis doit également préciser la ville où la personne ou l'organisation a l'intention de participer ainsi que la langue officielle dans laquelle elle souhaite être entendue. Les lettres de commentaires et avis d'intention de paraître devant le Comité doivent être reçus au plus tard le 16 août 1989.

Pour obtenir de plus amples renseignements sur la marche à suivre lors de la tenue de la consultation publique ou un exemplaire des lignes directrices sur les procédures du Comité, prière de communiquer avec Norma McAuliff au (613) 952-4076.

Canada

Helen M. Hardy
Directrice exécutive

¹ Envois ordinaire désigne actuellement les envois de première classe du régime intérieur ou à destination des E.-U. qui n'ont pas plus de 24,5 cm de longueur, 14 cm de largeur et 5 mm d'épaisseur. Postes Canada propose de porter la largeur maximale à 15 cm.

² Envois standard du régime intérieur, en plus des dimensions de tout envois régulier, doit se conformer au rapport longueur/largeur minimum et maximum. Certains articles, tels que les bouchons de bouteilles et les graines de semences, ne peuvent être expédiés par envois standard.

³ Plus de 30 g mais n'excédant pas 50 g. Une interprétation semblable des limites de catégorie de poids vaut dans tout le tableau.

⁴ Envois surdimensionné désigne les envois postaux excédent les dimensions maximales des envois réguliers; c'est-à-dire, dont les dimensions dépasse 24,5 cm en longueur, 14 cm en largeur (sujet à augmentation de 1 cm, soit de 15 cm) ou 5 mm d'épaisseur. Pour se qualifier d'envoi ordinaire de première classe, l'objet ne peut être plus large que 38 cm en longueur et 27 cm en largeur et 2 cm en épaisseur.

⁵ E.-U. désigne ici et dans tout le tableau les objets devant être livrés aux Etats-Unis, dans ses territoires et dans ses possessions.

⁶ C/L Tri préliminaire PNIA désigne les envois triés au préalable, selon la première partie du code postal, par l'expéditeur pour pouvoir être admissibles aux tarifs préférentiels. Ces exigences figurent dans le Plan national indicateur d'acheminement (PNIA) produit par Postes Canada. C/L signifie court/long, soit, les dimensions admissibles minimales et maximales du courrier format lettre, qui est identique au courrier standard.

Description		Tarif actuel (\$)	Tarif proposé (\$)
SERVICES SPÉCIAUX ET SUPPLÉMENTAIRES (suite)			
Envois tombés en rebut			
Régime intérieur, deuxième classe ne portant aucune mention indiquant que l'expéditeur s'engage à payer le port de retour (seule la bande d'emballage ou l'enveloppe est retournée) par envoi 30 g ou moins 30 g - 500 g			
au dessus de 500 g		0,48	0,49
Tarif applicable du courrier de première classe	Tarif applicable des colis de quatrième classe		
Envois de publicité directe sur lesquels est inscrite une adresse de réexpédition - régime intérieur, par envoi			
Colis tombés en rebut dans d'autres pays ou qui en sont retournés		0,19	0,20
Tarif applicable des colis par transport de surface, moins les frais terminaux	Tarif convenu		
Colis postés dans d'autres pays			
Colis destinés à d'autres pays étrangers autre que les E.-U.	Tarif des colis par transport de surface		
Envois insuffisamment affranchis			
Acheminement au destinataire d'un article insuffisamment affranchi, par envoi		0,38	0,39

SERVICES SPÉCIAUX ET SUPPLÉMENTAIRES (suite)		Paquets d'argent	
Description	Tarif actuel (\$)	Tarif proposé (\$)	
Régime intérieur ou à destination des E.-U.			
250 g ou moins	8,00		(régime intérieur seulement)
250 g - 500 g	12,00		
ch 500 g. add.	5,00		
Réexpédition du courrier			
Demande de réexpédition temporaire du courrier à une adresse au Canada			
Pour chaque période de 4 mois	15,00		(Pour une période initiale de 4 mois)
		15,00	
			(Pour chaque période subséquente de 4 mois)
			7,50
Demande de réexpédition temporaire du courrier à une adresse hors du Canada			
Pour chaque période de 4 mois	15,00		(Pour une période initiale de 4 mois)
		15,00	
			(Pour chaque période subséquente de 4 mois)
			7,50
Courrier réexpédié du régime intérieur	Tarif applicable de la poste aux colis	Tarif convenu	
colis de première classe			
colis de quatrième classe			
Colis postés dans un pays autre que le Canada devant être réexpédiés dans un pays autre que le Canada	Tarif des colis par transport de surface	Tarif convenu	

Description	Tarif actuel (\$)	Tarif proposé (\$)
COLIS POSTAUX (suite)		
Paquets-lettres destinés aux E.-U.	7,00	7,30
500 g - 1 kg		
Paquets-lettres destinés à Saint-Pierre-et-Miquelon	5,10	5,25
500 g - 1 kg		
Tous les autres paquets-lettres du régime international	15,00	15,70
500 g - 1 kg		
1 kg - 2 kg	30,00	31,40
SERVICES SPÉCIAUX ET SUPPLÉMENTAIRES		
Envois contre remboursement (CR)		
100 \$ ou moins en espèces à percevoir	2,10	2,15
ch. 100 \$ add. en espèces à percevoir	0,45	0,45
Courrier recommandé		
Courrier du régime intérieur ou à destination des E.-U.	(incl. indemnité de 100 \$ ou moins) 2,70 (ch. 100 \$ add. jusqu'à 1 000 \$) 0,37	(régime intérieur - sans indemnité) 2,70
Autre courrier du régime international, incl. indemnité par envoi	(excl. E.-U.) 2,70	(incl. E.-U.) 3,00
Avis de réception, régime intérieur, demandé au moment du dépôt	0,62	0,65
Avis de réception, régime intérieur, demandé après le dépôt	1,03	1,10
Avis de réception - régime international	0,62	0,65

ENVOIS PUBLICITAIRES AVEC C/L Tri préliminaire PNIA ⁶ Le plus élevé de: • par envoi + par kg (en fonction du poids total du dépôt); ou • par envoi			Description	Tarif actuel (\$)	Tarif proposé (\$)
COLIS POSTAUX					
Petits paquets destinés aux E.-U. - transport de surface					
100 g ou moins					
100 g - 250 g					
250 g - 500 g					
500 g - 1 kg					
Petits paquets destinés à Saint-Pierre-et-Miquelon - transport de surface					
100 g ou moins					
100 g - 250 g					
250 g - 500 g					
500 g - 1 kg					
Autres petits paquets du régime international - transport de surface					
100 g ou moins					
100 g - 250 g					
250 g - 500 g					
500 g - 1 kg					
Petits paquets destinés aux E.-U. - transport aérien					
250 g ou moins					
250 g - 500 g					
500 g - 1 kg					
Autres petits paquets du régime international - transport aérien					
100 g ou moins					
100 g - 250 g					
250 g - 500 g					
500 g - 1 kg					

POSTE AUX PUBLICATIONS (suite)		
Description	Tarif actuel (\$)	Tarif proposé (\$)
Imprimés acheminés à Saint-Pierre-et-Miquelon - transport de surface		
20 g ou moins	0,44	0,45
20 g - 100 g	0,76	0,80
100 g - 250 g	1,65	1,70
250 g - 500 g	2,90	3,00
500 g - 1 kg	5,10	5,30
Imprimés pour tous les autres pays étrangers - transport de surface		
20 g ou moins	0,44	0,45
20 g - 50 g	0,66	0,68
50 g - 100 g	1,15	1,20
100 g - 250 g	2,10	2,20
250 g - 500 g	3,30	3,45
500 g - 1 kg	5,90	6,15
1 kg - 2 kg	8,25	8,60
Sacs directs d'imprimés acheminés aux E.-U. et à Saint-Pierre-et-Miquelon - transport de surface		
1 kg ou moins	5,10	5,30
ch. kg add. ou traction	2,15	2,25
Sacs directs d'imprimés pour tous les autres pays étrangers - transport de surface		
1 kg ou moins	5,90	6,15
ch. kg add. ou traction	3,40	3,55
Imprimés pour les pays étrangers autres que les E.-U et Saint-Pierre-et-Miquelon - transport aérien		
20 g ou moins	0,59	0,62
20 g - 50 g	0,93	0,97
50 g - 100 g	1,80	1,90
100 g - 250 g	3,30	3,45
250 g - 500 g	6,50	6,80
500 g - 1 kg	13,00	13,60
1 kg - 2 kg	21,70	22,70

Description	Tarif actuel (\$)	Tarif proposé (\$)
POSTE AUX LETTRES (suite)		
Envois surdimensionnés* destiné aux E.-U.		
Lettres et cartes postales	0,54	0,55
30 g ou moins	0,98	1,00
30 g - 100 g	1,76	1,90
100 g - 200 g	2,20	2,35
200 g - 300 g	0,88	0,90
ch. 100 g add. (jusqu'à 500 g)		
Envois destinés à d'autres pays étrangers		
Lettres et cartes postales destinées à Saint-Pierre-et-Miquelon		
20 g ou moins	0,44	0,45
20 g - 100 g	0,76	0,78
100 g - 250 g	1,65	1,70
250 g - 500 g	2,90	3,00
Lettres et cartes postales pour tous les autres pays étrangers		
20 g ou moins	0,76	0,78
20 g - 50 g	1,14	1,17
50 g - 100 g	1,90	1,95
100 g - 250 g	4,00	4,20
250 g - 500 g	8,00	8,35
POSTE AUX PUBLICATIONS		
Imprimés acheminés aux E.-U. - transport de surface		
30 g ou moins	0,44	0,45
30 g - 100 g	0,76	0,80
100 g - 200 g	1,15	1,20
200 g - 300 g	1,65	1,70
300 g - 400 g	2,20	2,30
400 g - 500 g	2,90	3,00
500 g - 1 kg	5,10	5,30

ANNEXE 2

CHANGEMENTS TARIFAIRES PROPOSÉS PAR POSTES CANADA

La présente annexe donne les changements tarifaires que Postes Canada a proposés et présentés à l'examen du Comité. Diverses définitions figurent à la fin de l'annexe.

Description	Tarif actuel (\$)	Tarif proposé (\$)
-------------	-------------------	--------------------

POSTE AUX LETTRES

Envois ordinaires¹ du régime intérieur

Envois standard ²	30 g ou moins	0,38	0,39
	30 g - 50 g ³	0,59	0,61

Envois non standard	30 g ou moins	0,48	0,49
	30 g - 50 g	0,59	0,61
	50 g - 100 g	0,76	0,78
	ch. 100 g add.	0,38	0,39
	(jusqu'à 500 g)		

Envois surdimensionnés⁴ du régime intérieur

30 g ou moins	0,48	0,49
30 g - 100 g	0,76	0,78
ch. 100 g add.	0,38	0,39
(jusqu'à 500 g)		

Envois ordinaires¹ destinés aux E.-U.⁵

Letres et cartes postales	30 g ou moins	0,44	0,45
	30 g - 50 g	0,64	0,65

Claude Senneville, ingénieur civil, a été le fondateur-président de Terratech de 1960 à 1966, année où les entreprises SNC en ont fait l'acquisition. De 1966 à 1986, il est demeuré au service de cette entreprise à divers titres, y compris celui de vice-président, SNC International et de directeur du Bureau de Paris, de vice-président, Région du Québec, responsable du marketing dans les secteurs de l'hydro-électricité et des industries lourdes, et de membre du conseil d'administration pendant neuf années y compris quatre années au comité exécutif de ce conseil. En 1987, M. Senneville est devenu membre pour une durée d'un an de l'Office national de l'énergie. Outre le travail de bénévolat qu'il a accompli de 1984 à 1987 pour la campagne Centrale de la région de Montréal, M. Senneville fait partie de plusieurs associations professionnelles, dont l'Ordre des ingénieurs du Québec, l'Institut canadien des ingénieurs et la Société canadienne de géotechnique.

Donald E. Curren est président de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Ecosse et membre du conseil de l'Association canadienne des parapégiques (Division de la Nouvelle-Ecosse). Il fait aussi partie du comité consultatif provincial du Code du bâtiment de la Nouvelle-Ecosse. Le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés lui a décerné le prix Keith Armstrong pour les longues années de service qu'il a consacrées aux personnes handicapées en qualité de spécialiste de la réadaptation. L'Université Saint Mary's et l'Université Dalhousie, son alma mater, lui ont décerné des doctorats honoraires en droit. M. Curren est membre de l'Ordre du Canada et un ancien combattant de l'Aviation royale du Canada.

Norman S. Gregory s'occupe d'activités communautaires en Colombie-Britannique depuis plusieurs années en faisant partie du Kinsmen Club, de la Chambre de commerce et de l'Association du hockey mineur. Il est membre à vie de la Maple Ridge Hospital Association et a occupé un poste d'échevin de cette municipalité. Son expérience des affaires porte surtout sur les supermarchés. Il a aussi fait partie de la direction de plusieurs petites entreprises de transport, d'édition et de fabrication. Il exploite maintenant un ranch pour l'élevage du bétail. M. Gregory est un ancien combattant de l'Aviation royale du Canada.

ANNEXE 1

MEMBRES DU COMITÉ DE RÉEXAMEN DU SERVICE POSTAL

Président

Alan R. Marchment, F.C.A. est président et chef de la direction du Willshire Group Ltd., et président honoraire de la Compagnie Trust Central Guaranty Liée. Comptable agréé, M. Marchment a commencé sa carrière chez Clarkson Gordon, pour passer ensuite au domaine de la finance chez Pacific Finance Corporation de Los Angeles. Après avoir été Vice-président aux finances et à l'administration de la chaîne de magasins Eaton de 1969 à 1973, il s'est joint au personnel de la Guaranty Trust d'abord à titre de président, puis de chef de la direction en 1975 et, enfin, de président du conseil d'administration. C'est en cette qualité qu'il a présidé à l'intégration de Guaranty Trust et du Traders Group Limitée en 1979. En 1985, M. Marchment a occupé les fonctions de président du Comité du secteur privé chargé d'examiner la mission et la productivité de la Société canadienne des postes. Les recommandations de ce Comité ont suscité un certain nombre d'importantes transformations d'ordre opérationnel à Postes Canada. Tout au long de sa carrière, M. Marchment a fait partie des conseils de plusieurs entreprises, sociétés culturelles ou administrations publiques, y compris le Board of Trade of Metropolitan Toronto, le Toronto Symphony Orchestra, le Toronto Western Hospital et l'Université de Guelph. M. Marchment a été nommé président du Comité de réexamen du service postal le 27 juin 1988.

Membres

Née à Hamilton (Ontario), Sally Hall s'est intéressée au bénévolat lorsqu'elle demeurait à Montréal pendant les années 60. Elle s'est installée à Winnipeg en 1970, où elle est devenue membre de l'Association des consommateurs du Canada (ACC) et a été élue au poste de présidente provinciale pour deux mandats. En 1979, elle a déménagé à Edmonton (Alberta) et a continué d'oeuvrer au sein de l'ACC, en qualité de présidente provinciale pendant trois mandats. En 1984, Mme Hall a été élue présidente nationale de l'ACC, poste qu'elle a occupé jusqu'en juin 1988. Elle a été nommée en 1986 par le ministre du Commerce extérieur au Comité consultatif de son ministère et elle fait actuellement partie du Groupe de consultation sectorielle sur le commerce extérieur (produits de consommation et produits ménagers). Elle a en plus été nommée membre d'un groupe d'experts du secteur privé en vue de conseiller les gouvernements canadien et américain sur des questions relatives à l'industrie automobile dans le cadre de l'Accord de libre-échange. Elle est présidente du Groupe d'étude sur l'éducation des consommateurs par rapport au marché financier (Alberta). Elle a été élue au conseil d'administration de la société Capital City Savings and Credit Union Ltd. et à celui de l'Association des infirmières du Canada.

- 24) Que Postes Canada définit le terme "envoi" et redéfinit les termes "paquet", "petit paquet" et "paquet-lettre", et les équivalents anglais, afin d'établir des distinctions claires entre ceux-ci. (page 60)
- 25) Que Postes Canada ne supprime pas la définition du code postal du Règlement et ne reformule pas l'article 11(4) du Règlement sur le courrier de première classe. (page 61)
- 26) Que Postes Canada mette en oeuvre les modifications mineures proposées au libellé et les modifications d'ordre administratif qui s'imposent pour mettre à jour les règlements, mais non les changements qui découlent des abrogations que le Comité ne recommande pas. (page 62)
- 27) Que Postes Canada n'abroge pas l'article 4 du Règlement sur les envois de première classe. (page 62)
- 28) Que Postes Canada indique des tarifs réglementés en vertu du sous-alinéa 1(2)b)(iii) de l'annexe I du Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés. (page 62)

- 10) Que les aérogrammes continuent à figurer dans le Règlement sur les envois de la poste aux lettres du régime postal international. (page 42)
- 11) Que le Règlement des postes pour les forces armées ne soit pas abrogé. (page 43)
- 12) Que l'assurance avec accusé de réception ne soit pas dérogée à ce moment. (page 44)
- 13) Que Postes Canada ne mette pas en oeuvre le changement proposé concernant les envois de première classe tombés en rebut dont l'adresse de retour se trouve à l'intérieur de l'enveloppe seulement. (page 44)
- 14) Que la Poste-Lettre spéciale soit réglementée. (page 46)
- 15) Que le règlement concernant la poste certifiée ne soit pas abrogé. (page 49)
- 16) Que le courrier recommandé continue à être manutentionné dans un flot de traitement protégé, d'être offert sans indemnité minimale, d'être assorti d'une indemnité maximale de 5 000 \$ et d'être offert encore pour les colis. (page 49)
- 17) Que Postes Canada ne change pas le règlement actuel qui régit le service des paquets d'argent. (page 52)
- 18) Que Postes Canada modifie les dimensions des lettres de première classe comme elle l'a proposée et veille à ce qu'à l'avenir des consultations appropriées aient lieu avant que d'autres modifications au format des enveloppes ne soient proposées. (page 54)
- 19) Que Postes Canada mette en oeuvre les changements proposés au Règlement sur les objets interdits. (page 57)
- 20) Que Postes Canada ne mette pas en oeuvre les modifications proposées au règlement touchant le service de retenue du courrier. (page 57)
- 21) Que Postes Canada mette en oeuvre les modifications proposées au Règlement sur les machines à affranchir. (page 58)
- 22) Que Postes Canada accroisse le poids limite des envois mixtes d'imprimés et de petits paquets, conformément à la proposition, et interdise l'envoi d'une lettre avec un petit paquet ou un paquet d'imprimés destiné à certains pays étrangers, conformément à la proposition. (page 59)
- 23) Que Postes Canada ne mette pas en oeuvre les changements proposés visant à abolir le service de manutention spéciale à destination de pays étrangers. (page 60)

CHAPITRE VI

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande :

- 1) Pour qu'il soit possible d'atteindre les objectifs établis aux articles 3 et 23, et conformément à l'article 21 du projet de loi C-149, Postes Canada présente, à l'avenir, des propositions qui répondent explicitement aux exigences relatives à l'information fixées par le Comité. (page 16)
- 2) Que l'augmentation tarifaire proposée soit autorisée afin que Postes Canada puisse, en toute première priorité, améliorer le service offert aux ménages et aux petites entreprises tout en poursuivant sa route vers l'autonomie financière. (page 28)
- 3) Que le fait d'offrir des produits sans réglementation soit justifié de façon satisfaisante. Au minimum, une telle justification contiendrait, pour chaque produit, une justification de la définition de marché utilisée, l'identification des concurrents du secteur privé et les taux qu'ils pratiquent, l'ampleur de la concurrence, c'est-à-dire les services offerts et les collectivités servies, sur l'autonomie financière de Postes Canada, ainsi qu'une analyse détaillée des avantages que présente l'offre de produits sans réglementation. (page 33)
- 4) Pour que l'Initiati public soit mieux servi, Postes Canada étudie chaque produit actuellement offert sans réglementation, et explique pourquoi il devrait continuer à en être ainsi; en outre, si Postes Canada n'est pas en mesure de montrer que le produit ne devrait pas être réglementé, elle propose un règlement. (page 33)
- 5) Que Postes Canada fournisse une justification suffisante pour toute proposition de déréglementation ultérieure. (page 33)
- 6) Que les colis-comptoir des régimes, intérieur et international, ne soient pas déréglementés pour le moment. (page 36)
- 7) Que les frais d'achat des mandats-poste ne soient pas déréglementés. (page 38)
- 8) Que les frais d'Intelpost et de livraison sur copie-papier des messages des services Telepost et Envoypost soient déréglementés. (page 40)
- 9) Que les tarifs des envois à tarif préférentiel et des cartes de souhaits pour Noël ne soient pas déréglementés. (page 41)

Le Comité estime que pour les envois réglementés, les tarifs pour la réexpédition ou le retour à l'expéditeur devraient être établis par règlement. Par conséquent, un tarif devrait être précisé pour le retour des envois de deuxième classe au sous-alinéa 1(2)b)(iii) de l'annexe I du Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés.

Recommandations

Le Comité recommande :

- 26) Que Postes Canada mette en oeuvre les modifications mineures proposées au libellé et les modifications d'ordre administratif qui s'imposent pour mettre à jour les règlements, mais non les changements qui découlent des abrogations que le Comité ne recommande pas.
- 27) Que Postes Canada n'abroge pas l'article 4 du Règlement sur les envois de première classe.
- 28) Que Postes Canada indique des tarifs réglementés en vertu du sous-alinéa 1(2)b)(iii) de l'annexe I du Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés.

Recommandation

Le Comité recommande :

- 25) Que Postes Canada ne supprime pas la définition du code postal du Règlement et ne reformule pas l'article 11(4) du Règlement sur le courrier de première classe.

8.

Changements divers

- a) Postes Canada a proposé d'apporter d'autres modifications moins importantes à ses différents règlements. Il s'agit des suivantes :
- Légères modifications au libellé du texte français des règlements.
 - Suppression des mentions relatives aux dimensions et poids autorisés avant le 1^{er} avril 1989, date à laquelle les changements sont entrés en vigueur.
 - D'autres changements mineurs au libellé, aux définitions, aux restrictions de poids, des modifications découlant des abrogations proposées, etc.
- Ces modifications permettent de mettre les règlements à jour.
- b) Postes Canada a confirmé, par écrit, au Comité que sa proposition visant à abroger l'article 4 du Règlement sur les envois de première classe (au sujet du service de livraison par express) avait été incluse par erreur et qu'elle supprimerait cette modification de la version finale des modifications proposées au Règlement au moment de la publication dans la Gazette du Canada.
- c) Postes Canada propose également certaines modifications connexes au Règlement sur les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés afin de tenir compte de l'abrogation proposée du Règlement sur les colis postaux, en remplaçant les mentions relatives aux tarifs par l'expression "en vertu d'un accord".

- 23) Que Postes Canada ne mette pas en oeuvre les changements proposés visant à abolir le service de manutention spéciale à destination de pays étrangers.
- 24) Que Postes Canada définisse le terme "envoi" et redéfinisse les termes "paquet", "petit paquet" et "paquet-lettre", et les équivalents anglais, afin d'établir des distinctions claires entre ceux-ci.

Code postal

7.

Postes Canada propose de supprimer la définition de "code postal" du Règlement sur les envois de première classe. Il propose également de rendre obligatoire, pour tous les envois standards, l'inclusion à un endroit particulier sur l'enveloppe du code postal en reformulant le paragraphe 11(4) du Règlement.

Racteurs à considérer

- Le Comité dispose de trop peu de renseignements concernant cette proposition. Postes Canada n'a fourni aucun résumé d'impact ni aucune justification à ce sujet.
- Actuellement, le code postal est défini comme une combinaison de lettres et de chiffres répartis en deux groupes de trois caractères. En supprimant cette définition du Règlement, Postes Canada pourrait modifier la définition du code postal sans que cette modification fasse l'objet d'un examen public.
- En vertu du règlement actuel, il n'est pas nécessaire d'indiquer le code postal pour les lettres standards si le port est payé au moyen d'un timbre-poste. La mise en oeuvre du changement proposé au paragraphe 11(4) du Règlement sur les envois de première classe (qui précise où le code postal doit être inscrit sur une enveloppe) pourrait être interprété comme signifiant que toutes les lettres standards sans code postal deviendraient des envois non standards. Une lettre non standard pesant 30 g ou moins nécessite un affranchissement de 48 ¢ par opposition à 38 ¢ dans le cas des lettres standards, selon les tarifs actuels.

- c) cesser le service de manutention spéciale* pour tout pays étranger où il n'y a pas de service de livraison par exprès. de modifier les définitions de "paquet" et "petit paquet" et inclure la définition de "paquet-lettre". (En ce qui concerne la définition du mot "package", la proposition vise à remplacer le mot "package" par "item".)

Facteurs à considérer

- Le paragraphe a) fait correspondre le maximum pour un tel envoi au maximum général pour les petits paquets.
- La proposition du paragraphe b) est formulée parce que ce genre de service "n'est pas prévu dans la Convention postale universelle".
- Postes Canada n'a fourni aucune indication sur les répercussions ni aucune justification au sujet du paragraphe c).
- En ce qui concerne le paragraphe d), le Comité fait remarquer qu'il n'est pas proposé de modifier la traduction française de "package"; la traduction resterait quand même "envoi". Dans aucun règlement de Postes Canada, les mots "envoi" et "item" ne sont définis. En outre, lorsqu'ils sont utilisés ailleurs dans les règlements de Postes Canada, la traduction anglaise ou française varie. Les différences dans le libellé et les expressions utilisés sont source d'ambiguïté dans l'interprétation des règlements.

Recommandations

Le Comité recommande :

- 22) Que Postes Canada accroisse le poids limite des envois mixtes d'imprimés et de petits paquets, conformément à la proposition, et interdise l'envoi d'une lettre avec un petit paquet ou un paquet d'imprimés destiné à certains pays étrangers, conformément à la proposition.

* "Service de manutention spéciale" signifie transmission au Canada d'un envoi d'une manière semblable au service de livraison par exprès, si l'envoi est destiné à un pays où un service comparable à la livraison par exprès n'existe pas. Les droits pour le service de manutention spéciale sont les mêmes que pour le service de livraison par exprès.

- Postes Canada propose ce qui suit :
- a) accroître de 500 g à 1 kg le poids maximal des envois mixtes d'imprimés et de petits paquets;
 - b) interdire de joindre une lettre à un envoi d'imprimés ou à un petit paquet envoyé à certaines destinations étrangères comme l'Australie, le Belize, le Colombie, le Salvador, la Guyane, Haïti, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua et les États-Unis;

6. Envois de la poste aux lettres du régime international

Le Comité recommande :

21) Que Postes Canada mette en oeuvre les modifications proposées au Règlement sur les machines à affranchir.

Recommandation

Postes Canada a proposé cette modification pour éviter aux clients d'interrompre constamment la phase d'exécution du programme informatique des envois pour changer l'empreinte afin d'affranchir chaque envoi au taux en vigueur.

Facteur à considérer

Postes Canada propose de modifier le Règlement sur les machines à affranchir afin de permettre à l'utilisateur la même empreinte d'affranchissement pour le dépôt complet et de payer en un seul montant tous les frais supplémentaires.

À l'heure actuelle, les envois publicitaires prêtés par itinéraire de facteur qui portent une empreinte d'affranchissement doivent être affranchis suffisamment de deux tarifs pour les envois prêtés par itinéraire de facteur pour un même envoi, soit un tarif pour les envois en paquets de dix articles ou plus destinés à un itinéraire de facteur précis et un tarif un peu plus élevé pour les envois en paquets de moins de dix articles par itinéraire.

Postes Canada propose de modifier le Règlement sur les machines à affranchir afin de permettre à l'utilisateur la même empreinte d'affranchissement pour le dépôt complet et de payer en un seul montant tous les frais supplémentaires.

Facteur à considérer

Envois publicitaires avec adresse prêtées selon les itinéraires des facteurs

4.

Service de retenue du courrier

A l'heure actuelle, une demande de retenue du courrier vise à la fois les envois avec et sans adresse.

La Société propose d'exclure les envois publicitaires sans adresse du Service de retenue du courrier.

Facteurs à considérer

Le Comité ne dispose pas de renseignements suffisants sur cette proposition. Postes Canada a indiqué qu'elle passe actuellement en revue sa politique de fonctionnement en ce qui concerne le service de retenue du courrier et qu'elle n'est pas en mesure de dire, à ce moment-ci, si elle continuerait de livrer les envois publicitaires sans adresse en l'absence du client ou si ceux-ci seraient détruits. Toutefois, elle a déclaré qu'à l'heure actuelle, les aides pour les envois publicitaires (des travailleurs occasionnels non syndiqués) qui livrent les envois publicitaires ne sont pas informés des demandes de retenue du courrier.

Recommandation

Le Comité recommande :

20)

Que Postes Canada ne mette pas en oeuvre les modifications proposées au règlement touchant le service de retenue du courrier.

19)

Que Postes Canada mette en oeuvre les changements proposés au Règlement sur les objets interdits.

Le Comité recommande :

Recommandation

Selon Postes Canada, le règlement en vigueur est désuet et doit être modifié pour que son contenu soit conforme aux dispositions des autres documents législatifs du gouvernement fédéral, telle la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, la *Loi sur les stupéfiants* et la *Loi sur les aliments et drogues* ainsi qu'à certaines exigences de nature opérationnelle.

Facteur à considérer

Postes Canada propose un nouveau texte pour le Règlement sur les objets interdits, dont le titre serait remplacé par Règlement sur les objets inadmissibles. En substance, le nouveau règlement se distingue du précédent par les points suivants :

- a) les envois à découvrir non cachetés ne seraient plus des objets inadmissibles;
- b) il serait interdit de transmettre par la poste toutes les marchandises désignées comme dangereuses au sens de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*;
- c) le "gibier" qui n'est pas conditionné pour la transmission postale de la manière prescrite dans le *Guide des postes* serait considéré comme objet inadmissible;
- d) la Société serait plus libre d'autoriser des envois tels que des animaux vivants, ce qui serait impossible en vertu du règlement actuel, si ces envois étaient conditionnés pour la transmission postale de la manière indiquée dans le *Guide des postes*;
- e) les liquides et les allumettes ne seraient plus désignés de façon particulière comme objets inadmissibles, dans la mesure où ils seraient emballés adéquatement;
- f) les stupéfiants et les drogues contrôlées seraient inscrits sur la liste des envois inadmissibles;
- g) en vertu du règlement proposé, d'autres exceptions seraient prévues afin que les boissons alcoolisées puissent être transmises par la poste;
- h) les substances biologiques périssables ne seraient plus seulement considérées comme des objets inadmissibles lorsqu'elles sont destinées à des pays étrangers, mais aussi lorsqu'elles doivent être livrées au Canada;
- i) les lingots d'or, les poussières d'or et les métaux précieux non ouverts deviennent des objets inadmissibles, sauf ceux qui sont acceptés pour la transmission postale aux termes d'un arrangement avec la Société.

Objets interdits

3.

2. Articles à l'usage des aveugles

Postes Canada propose un tout nouveau texte pour le Règlement sur les articles à l'usage des aveugles. Cependant, le seul changement d'importance est l'accroissement des dimensions minimales permises pour les articles à l'usage des aveugles. La Société propose en effet de porter les dimensions de 10 cm de longueur sur 7 cm de largeur à 14 cm de longueur sur 9 cm de largeur sur 0,18 mm d'épaisseur. Cette mesure a pour effet d'introduire dans la norme une nouvelle variable, soit l'épaisseur des articles.

Postes Canada propose également de restreindre la définition d'"article à l'usage des aveugles" en ajoutant le terme "officiellement" à "association reconnue d'aide aux aveugles" en ce qui concerne l'envoi de bandes magnétiques, de disques et de papier à écrire spécial.

En vertu du paragraphe 17(2) du projet de loi C-149, le Comité n'est pas habilité à examiner les règlements qui concernent directement les tarifs ou services à l'égard desquels le Parlement affecte des crédits à utiliser au profit des usagers. Toutefois, Postes Canada a soumis la proposition de modification au Comité et plusieurs parties intéressées ont exprimé des préoccupations au sujet des modifications proposées ainsi que des règlements en vigueur. Voici un résumé des observations formulées qui sont soumises à l'examen de Postes Canada :

- En ce qui concerne le format minimal, plusieurs intervenants ont proposé de maintenir celui qui est en vigueur actuellement afin que puisse se poursuivre la transmission postale en franchise des cassettes qui sont couramment utilisées par les aveugles sans emballage spécial.
- D'autres intéressés ont proposé que Postes Canada consulte les groupes pertinents afin de redéfinir la liste des articles qui peuvent être posés en franchise afin de refléter les changements techniques dans l'industrie. Il a aussi été proposé de réviser la définition d'usagers admissibles afin de rendre compte de la réalité présente.

- En outre, le Comité a également appris qu'il existe des écarts importants entre la pratique permettant l'envoi en franchise et le libellé réel du règlement. Il en résulte un climat d'incertitude pour les bénéficiaires de cette mesure. Il a été proposé de rajuster le règlement en fonction de la pratique courante.

Facteurs à considérer

Le Comité fonde sa recommandation sur les points suivants :

- Selon Postes Canada, la largeur maximale de 14 cm pour les lettres standards ou non standards, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1989, n'a pas été appliquée à cause des préoccupations exprimées par les usagers juste avant que ces changements ne soient approuvés. En outre, la Société a constaté que le tri mécanique nouvellement implanté permettrait de traiter les articles de 15 cm de largeur.

- Le Comité a reçu des plaintes au sujet des dimensions actuelles des envois standards et plus précisément à propos du fait que les tarifs postaux standards ne s'appliquent pas aux enveloppes de brunes de grandeur 8½" sur 11". Toutefois, les enveloppes de ce format n'ont jamais non plus bénéficié des tarifs applicables aux lettres standards.

- D'autres parties intéressées ont proposé que la Société consulte activement l'industrie au sujet des répercussions des modifications proposées aux spécifications physiques de la poste aux lettres standards. De plus, il a été jugé inacceptable que les formats standards soient modifiés fréquemment, étant donné que les stocks d'enveloppes et de papier sont commandés en vrac pour des raisons d'économie et que de tels changements entraîneraient une augmentation des dépenses.

- Une augmentation des dimensions maximales permises pour les enveloppes ne suppose pas implicitement une augmentation du port nécessaire.

Recommandation

Le Comité recommande :

- 18) Que Postes Canada modifie les dimensions des lettres de première classe comme elle l'a proposée et veille à ce qu'à l'avenir des consultations appropriées aient lieu avant que d'autres modifications au format des enveloppes ne soient proposées.

CHAPITRE V

AUTRES CHANGEMENTS PROPOSÉS À LA RÉGLEMENTATION

Postes Canada a soumis des propositions de modification aux règlements en plus des propositions de modification des tarifs et d'abrogation de règlements dont il est fait mention dans les deux chapitres précédents. Le présent chapitre passe en revue ces autres changements.

A. INTRODUCTION

B. PROPOSITIONS

1. Dimensions des envois de première classe

Les envois standards, non standards et surdimensionnés sont des sous-catégories des envois de première classe. Les envois standards se distinguent des envois non standards principalement par leur contenu, mais aussi par leur poids : en effet, les premiers pèsent 50 g ou moins tandis que les deuxièmes peuvent peser jusqu'à 500 g. Les envois surdimensionnés peuvent aussi peser jusqu'à 500 g mais, en outre, leurs dimensions maximales sont supérieures à celles des catégories standards et non standards.

Il est proposé de porter de 14 à 15 cm la largeur maximale des envois standards et non standards. Avant le 1^{er} avril 1989, les envois surdimensionnés étaient ceux dont les dimensions dépassaient 25,5 cm sur 15 cm sur 5 mm. En vertu d'une modification entrée en vigueur le 1^{er} avril 1989, Postes Canada avait changé la définition de ce type d'envoi y incluant tout envoi dont les dimensions étaient supérieures à 24,5 cm sur 14 cm sur 5 mm. Maintenant, Postes Canada désire modifier la définition d'envois surdimensionnés pour qu'elle corresponde aux envois de dimension supérieure à 24,5 cm sur 15 cm sur 5 mm, c'est-à-dire rétablir la largeur en vigueur avant le 1^{er} avril 1989.

Conclusion

La justification de Postes Canada concernant les changements au service pour les paquets d'argent est insuffisante.

Recommandation

Le Comité recommande :

- 17) Que Postes Canada ne change pas le règlement actuel qui régit le service des paquets d'argent.

Postes Canada soutient qu'il existe une demande minimale pour ce produit chez la clientèle; pourtant, on ignore ce qui a poussé la Société à proposer l'abolition de ce service. Il est raisonnable de supposer que les usagers préféreraient continuer d'obtenir le service de manutention plus sécuritaire du service des paquets d'argent pour la partie canadienne de l'envoi.

Le Comité note la ressemblance avec la Poste sécurisée à destination des États-Unis. Postes Canada exige des droits moins élevés pour ce service parce qu'il n'y a pas de flot sécuritaire du côté américain. Aux États-Unis, la Poste sécurisée est expédiée dans le flot du courrier recommandé.

La révision de la définition des paquets d'argent de manière à exclure les lingots d'or, la poussière d'or et les métaux précieux non ouvrés, ainsi que l'inclusion de ces envois dans la liste des objets inadmissibles signifient de fait que Postes Canada propose de déreglementer le dépôt de ces envois.

La majoration, de 100 \$ à 5 000 \$, de la valeur minimale des paquets d'argent du régime intérieur contenant des pièces de monnaie, des bijoux, des métaux précieux ouvrés ou des pierres précieuses, selon Postes Canada, "permettra qu'une plus grande proportion des articles des paquets d'argent soit transmise par la poste, et ce, non comme paquets d'argent. Ce changement permettra aux expéditeurs d'utiliser un service meilleur marché pour une plus grande proportion des articles actuellement inclus dans les paquets d'argent."

Le "service meilleur marché" proposé pour les paquets dont la valeur est inférieure à 5 000 \$ vise les envois de première classe (vraisemblablement assurés) et le nouveau service "Poste sécurisée" de Postes Canada. Ce dernier service n'est toutefois pas nécessairement meilleur marché. Par exemple, une lettre surdimensionnée de 250 g demanderait un port de 1,56 \$; ajouté au droit de la Poste sécurisée de 4,70 \$, le coût total serait de 6,26 \$, ce qui comprendrait la couverture supplémentaire de 250 \$. Par ailleurs, avec une couverture supplémentaire de 600 \$, le coût serait supérieur à celui d'un paquet d'argent.

Cette comparaison des prix suppose que les paquets d'argent seraient assurés dans le cadre d'un régime d'assurance de la propriété commerciale ou de polices d'assurance de propriétaires ou de locataires sans frais additionnels. Il convient de noter que le Comité n'a pas réussi à trouver de compagnie d'assurance privée qui soit disposée à assurer les paquets d'argent. Postes Canada ne pouvait pas non plus fournir le nom de compagnies qui offrent ce genre d'assurance.

Paquets d'argent

2.

Postes Canada a proposé plusieurs changements à la réglementation sur les paquets d'argent, contenue dans le Règlement sur les droits postaux des services spéciaux. Bien qu'ils ne portent pas tous sur la dérogation, tous les changements proposés au service des paquets d'argent (autres que les propositions relatives aux tarifs) sont résumés dans la présente section.

En vertu du règlement actuel, les paquets d'argent sont des articles admissibles dont la valeur dépasse 100 \$ et qui contiennent des billets de banque, des pièces de monnaie, des lingots d'or, de la poussière d'or, des pierres précieuses, des bijoux, des métaux précieux ouverts ou non ouverts, des actions, des obligations, des coupons et d'autres titres au porteur ou des billets de loterie. La signature du destinataire est requise. Le service est offert en régime intérieur ou à destination des États-Unis. Le tarif est de 8 \$ jusqu'à 250 g, de 12 \$ de 250 g jusqu'à 500 g et de 5 \$ pour chaque 500 g supplémentaire jusqu'à un maximum de 30 kg. Le droit comprend une preuve de dépôt et une assurance maximale de 100 \$; les particuliers doivent acheter eux-mêmes les assurances supplémentaires.

Postes Canada propose les changements suivants :

- Le service des paquets d'argent à destination des États-Unis ne serait plus disponible.
- Les paquets d'argent du régime intérieur contenant des lingots d'or, de la poussière d'or et des métaux précieux non ouverts ne seraient plus permis. Ces articles "ne seraient acceptés que pour la transmission par la poste en vertu d'un contrat entre l'expéditeur et la Société".
- La valeur minimale des paquets d'argent du régime intérieur contenant des pièces de monnaie, des bijoux, des métaux précieux ouverts ou des pierres précieuses passerait de 100 \$ à 5 000 \$.

Facteurs à considérer

- Pour les paquets d'argent à destination des États-Unis, la justification de Postes Canada est qu'"aucun service semblable n'est offert par le service postal des États-Unis (USPS) et que les articles passeraient donc par le flot du courrier recommandé du USPS plutôt que par le flot de traitement mieux protégé auquel la clientèle canadienne s'attendrait pour ce produit". Postes Canada a jugé qu'il ne convenait pas d'offrir le service à moitié.

- Prises ensemble, l'annonce de la Poste sécurité faite le 4 juillet 1989 et celle des changements proposés au service du courrier recommandé ainsi que les modifications envisagées dans la réglementation se traduisent par d'importantes hausses de prix pour les consommateurs. Les anciens usagers de la poste certifiée auraient désormais à utiliser le courrier recommandé. Les anciens usagers du courrier recommandé, quant à eux, auraient désormais à utiliser la Poste sécurité s'ils voulaient assurer leurs envois. Les seuls avantages acquis seraient que les lettres recommandées (qui ne pourraient plus être acheminées dans un flot protégé) seraient désormais livrées plus vite et que l'indemnité maximale d'un envoi protégé passerait de 1 000 \$ à 5 000 \$.

Conclusions

- La justification donnée par Postes Canada pour abolir la poste certifiée est insuffisante.
- L'accélération de la livraison du courrier recommandé ne constitue pas un avantage important parce que la vitesse n'est pas l'une des principales caractéristiques de ce produit.
- Les nouveaux produits annoncés et les modifications proposées au courrier recommandé supposent des hausses de prix importantes pour les clients.
- Il serait possible d'obtenir un produit protégé sans assurance et de porter la couverture à 5 000 \$ sans modifier les dispositions relatives à l'indemnité pour le courrier recommandé.

Recommandations

Le Comité recommande :

- 15) Que le règlement concernant la poste certifiée ne soit pas abrogé.
- 16) Que le courrier recommandé continue à être maintenu dans un flot de traitement protégé, d'être offert sans indemnité minimale, d'être assorti d'une indemnité maximale de 5 000 \$ et d'être offert encore pour les colis.

La Poste sécurisée est un flot de traitement désigné et très protégé, conçu pour les clients qui ont besoin d'une preuve de dépôt, de la signature du destinataire et de l'assurabilité. Les envois de la Poste sécurisée sont suivis, et les clients peuvent confirmer la livraison en téléphonant à leur centre local de service à la clientèle ou au bureau de poste le plus proche. Il est possible d'obtenir un accusé de réception au coût de 62 ¢ s'il est acheté d'avance, ou de 1,03 ¢ après le dépôt. Le service est offert au tarif de base de 4,70 ¢ (en sus du port), ce qui comprend une assurance de 250 \$. À 37 ¢ par tranche supplémentaire de 100 \$, on peut prendre une assurance maximale de 5 000 \$.

Facteurs à considérer

Pour en arriver à ses conclusions et à ses recommandations concernant la poste certifiée et les changements proposés au courrier recommandé, le Comité a tenu compte des points suivants :

- Postes Canada a justifié les changements proposés au courrier recommandé et le retrait du service de la poste certifiée en disant qu'ils découlent d'une restructuration de ces produits. De nouveaux services de signature rendraient caduque la poste certifiée et donneraient aux clients un éventail élargi de prix et de caractéristiques correspondant davantage à leurs besoins.
- La Société a indiqué que la Poste sécurisée diffère du courrier recommandé dans les niveaux d'assurance beaucoup plus élevés qu'elle offre.
- Postes Canada n'a pas indiqué quelles conséquences pourraient découler de l'élimination de la recommandation des colis de première classe. Toutefois, si la Poste sécurisée devait être utilisée pour les colis au lieu du service de recommandation actuel, il s'ensuivrait une augmentation d'au moins 1,26 ¢ du coût pour les usagers (4,70 ¢ pour la Poste sécurisée, comparativement à 3,44 ¢ pour les envois recommandés assortis d'une assurance de 300 \$).
- Une administration régionale a écrit au Comité que la poste certifiée a constitué une méthode utile pour établir la preuve de livraison d'une foule d'avis officiels à un coût moindre que le courrier recommandé. Cette administration, ainsi qu'une autre, ont préconisé la conservation de la poste certifiée.

D. PROPOSITIONS D'ÉLIMINATION DE PRODUITS/SERVICES

Postes Canada a proposé d'abroger certains règlements et, ce faisant, de cesser d'offrir les produits ou services visés, dont les suivants :

- poste certifiée
- indemnité pour le courtier recommandé
- recommandation de colis (sauf certains genres de colis du régime international)
- paquets d'argent à destination des États-Unis.

En plus, certains changements proposés visent le service intérieur de paquets d'argent.

1.

Poste certifiée et courtier recommandé

La poste certifiée est un service d'expédition du régime intérieur par lequel la signature du destinataire est obtenue sur livraison, un accusé de réception, retourné à l'expéditeur, et une preuve de livraison, conservée par le bureau distributeur. Le droit est de 1,55 \$ en sus du port. Un envoi certifié peut être assuré, au coût de 45 ¢ par 100 \$.

Postes Canada propose d'abolir ce produit.

Le courtier recommandé est un service par lequel un réceptionné est délivré à l'expéditeur, une preuve de l'article, conservé pendant qu'il est à la poste, et la signature du destinataire, obtenue sur livraison. Le droit, pour le service des régimes, intérieur ou international, se situe actuellement à 2,70 \$ en sus du port. Dans le droit afférent au service des régimes, intérieur ou américain, est comprise une indemnité de 100 \$. Une indemnité supplémentaire maximale de 1 000 \$ peut être achetée pour 37 ¢ par 100 \$. On peut également se procurer un avis de réception, au coût de 62 ¢ payé au moment du dépôt, ou de 1,03 \$ après le dépôt.

Postes Canada propose d'abroger l'indemnité et de ne plus permettre la recommandation des colis de première classe (sauf pour certains genres de colis du régime international). En outre, le 4 juillet 1989, Postes Canada a annoncé que le courtier recommandé serait désormais assujéti aux normes de rendement de livraison de la poste aux lettres ordinaire. Pendant le mois où ces changements proposés ont été annoncés, la Société a mis en marché un produit étroitement connexe, la "Poste sécurite".

Facteurs à considérer

Lorsqu'il a formulé sa conclusion et sa recommandation, le Comité a tenu compte des facteurs suivants:

- Comme Postes Canada garantit un délai de livraison des produits de la Poste-Lettre spéciale, ils sont fondamentalement différents du courrier ordinaire et du service de livraison spéciale.
- Il n'y a pas d'autre concurrent du secteur privé qui offre actuellement un service comparable à la Poste-Lettre spéciale ou qui lui livre concurrence.

Les messageries ne livrent pas une concurrence effective à ce produit. Leur service est beaucoup plus coûteux, même si l'on tient compte des remises quantitatives qu'elle offrent aux gros expéditeurs.

Les sociétés de livraison de colis assurent un service dont le prix est comparable, mais la rapidité de la livraison ou la possibilité pour la plupart des expéditeurs de passer prendre les colis ne se comparent pas. De plus, les services de livraison de colis pourraient ne pas offrir un délai de livraison garanti.

- La Société des postes peut dans une large mesure offrir le produit en raison de son système de livraison actuel de produits, dont elle a le privilège exclusif, comme le courrier de première classe. Par conséquent, il est peu probable que le secteur privé offre aux Canadiens une solution de rechange à la Poste-Lettre spéciale dans un avenir rapproché.

Une analyse supplémentaire à cet égard figure à l'annexe 6.

Conclusion

Selon les renseignements présentés au Comité, le marché de la Poste-Lettre spéciale n'est pas compétitif, et il est peu probable qu'il le devienne un jour. Il est donc dans l'intérêt du public de réglementer ce produit.

Recommandation

Le Comité recommande :

- 14) Que la Poste-Lettre spéciale soit réglementée.

Poste-Lettre Spéciale

9.

La Poste-Lettre spéciale est un produit non réglementé et ne fait pas partie des propositions de Postes Canada. Néanmoins, le Comité croit qu'il convient de formuler des observations au sujet d'un produit qui a suscité certaines préoccupations au sein du public en raison de son étroite affinité avec les envois de la poste aux lettres ordinaires et qui a été présenté comme étant un produit non réglementé au cours du mois (juillet 1989) où Postes Canada a rendu publiques ses propositions de déréglementation.

À ce moment-ci, le Comité limite ses commentaires à la question de savoir si la Poste-Lettre spéciale est un produit concurrentiel et, par conséquent, si elle peut, à première vue, être non réglementée.

La Poste-Lettre Spéciale se compose de trois produits:

- **L'enveloppe Lettre spéciale** consiste en des articles préaffranchis (dont le prix varie de 1,95 \$ dans le cas d'un article de format standard livré localement à 3,45 \$ dans le cas d'un envoi surdimensionné livré à l'extérieur) qui peuvent être achetés à tout comptoir postal et qui peuvent être déposés dans toute boîte aux lettres.
- **Les étiquettes Poste-Lettre spéciale** peuvent être collées sur la propre enveloppe du client (en plus du timbre ordinaire) et doivent être présentées à un comptoir postal où la date y est estampillée. Les étiquettes se vendent 1,82 \$ (local) et 2,62 \$ (extérieur).
- **Les enveloppes des occasions spéciales** rassemblent aux enveloppes Lettres spéciales, sauf qu'elles sont conçues pour les occasions spéciales comme les anniversaires ou la Fête des mères. Elles se vendent au détail à 1,95 \$ chacune ou 9,95 \$ pour un paquet de six.

Postes Canada garantit la livraison de la Poste-Lettre spéciale pour le jour ouvrable suivant au niveau local et dans un délai de deux jours ouvrables entre la plupart des grands centres urbains au Canada; en d'autres mots, la Société garantit que la Poste-Lettre spéciale arrive un jour ou deux plus tôt que le courrier ordinaire. Si elle n'est pas livrée selon cette garantie, le client reçoit gratuitement un produit de la Poste-Lettre spéciale dans un délai de cinq jours.

- 13) Que Postes Canada ne mette pas en oeuvre le changement proposé concernant les envois de première classe tombés en rebut dont l'adresse de retour se trouve à l'intérieur de l'enveloppe seulement.

Le Comité recommande :

Recommandation

Ce service est assuré pour les lettres qui sont un produit pour lequel Postes Canada détient un monopole. Il ne serait pas dans l'intérêt public de le déréglementer.

Facteur à considérer

Postes Canada propose de déréglementer ce service et de continuer à l'offrir dans un cadre non réglementé.

Actuellement, le courrier de première classe du régime intérieur sans adresse de retour est envoyé au bureau régional des rebuts et ouvert pour établir s'il contient l'adresse de l'expéditeur ou du destinataire. Sinon, l'article est placé sous pli séparé et retourné à l'expéditeur ou réacheminé au destinataire. Ce service coûte 38 ¢.

8. Envois de première classe du régime interne tombés en rebut

- 12) Que l'assurance avec accusé de réception ne soit pas déréglementée à ce moment.

Le Comité recommande :

Recommandation

Selon les renseignements présentés au Comité, ce changement est proposé en raison de la déréglementation proposée des colis-comptoir. Comme le Comité rejette la déréglementation proposée des colis-comptoir, il conclut que cette modification n'est pas appropriée non plus à ce moment.

Facteurs à considérer

Le traitement "intérieur" de certains services supplémentaires ou spéciaux, l'applicabilité des tarifs du régime intérieur au courrier expédié par voie de surface et la disponibilité des lettres-avion des Forces font exception à la règle.

- Pour assurer un service de distribution du courrier à destination et en provenance des membres des Forces armées à l'étranger ou en mer, il faut prévoir des arrangements pour l'acheminement et la manutention du courrier ainsi que pour l'aménagement d'installations au détail dans les bases militaires. On pourrait envisager une répartition des fonctions entre le ministère de la Défense nationale et Postes Canada pour faire en sorte que la manutention du courrier soit la plus rentable possible.

- La plus grande partie du service postal offert par Postes Canada aux membres des Forces armées tombe carrément sous le coup du privilège exclusif accordé à la Société. Cette dernière ne serait pas assujettie effectivement aux forces du marché si elle fixait les tarifs.

- L'article 21 de la *Loi sur la Société canadienne des postes* prévoit une certaine souplesse dans la fixation des tarifs en échange du partage de services non prévus par le règlement.

Conclusion

Le service de distribution du courrier à destination et en provenance des membres des Forces armées canadiennes n'est pas assujéti à la concurrence. La loi régissant Postes Canada prévoit une souplesse suffisante pour l'établissement de tarifs qui diffèrent des tarifs réglementés en échange de services qui facilitent la manutention du courrier.

Recommandation

Le Comité recommande :

- 11) Que le Règlement des postes pour les forces armées ne soit pas abrogé.

Assurance avec accusé de réception

7.

A l'heure actuelle, l'assurance avec accusé de réception n'est disponible que pour les colis. Postes Canada propose de déréglementer ce service et de continuer de l'offrir dans un cadre non réglementé.

- Les aérogrammes sont un produit unique et ne se vendent pas dans les commerces de fournitures de bureau.

Conclusion

Le marché des aérogrammes n'est pas compétitif.

Recommandation

Le Comité recommande :

- 10) Que les aérogrammes continuent à figurer dans le Règlement sur les envois de la poste aux lettres du régime postal international.

6.

Courrier des Forces Armées

Le Règlement des postes pour les forces armées s'applique au courrier à destination ou en provenance:

- a) des membres des Forces armées en service à l'extérieur du Canada; et
 - b) des civils résidant à l'extérieur du Canada qui sont citoyens canadiens et qui sont à la charge d'un membre des Forces armées en service à l'extérieur du Canada, qui sont employés par le ministère de la Défense nationale ou qui sont un représentant technique d'un ministère fédéral ou provincial ou d'un organisme privé du Canada.
- Postes Canada propose d'abroger le Règlement en entier et de continuer à offrir les services aux Forces armées canadiennes dans le cadre d'un contrat global.

Facteurs à considérer

Lorsqu'il a formulé sa conclusion et sa recommandation, le Comité a tenu compte des facteurs suivants :

- En général, le règlement applicable au grand public sert de point de référence au Règlement des postes pour les forces armées.

- Le Comité fait remarquer que l'article 21 de la *Loi sur la Société canadienne des postes* permet à la Société d'offrir aux gros expéditeurs la souplesse des tarifs préférentiels en échange de services de traitement non prévus par le règlement. Même s'il faut montrer que ces tarifs, et tous les autres tarifs, sont justes et réalistes, la souplesse ne signifie pas nécessairement que tous les tarifs des envois à tarif préférentiel doivent être déréglés.

Conclusion

Selon les renseignements présentés au Comité, sans réglementation, aucune concurrence du secteur privé ne permettrait de garantir que les remises consenties sur le tarif ordinaire reflèteraient d'une manière juste et réaliste les économies réalisées par Postes Canada. En outre, rien ne garantissant que les clients qui paient les tarifs ordinaires ne subventionneraient pas les usagers qui profiteraient des remises.

Recommandation

Le Comité recommande :

- 9) Que les tarifs des envois à tarif préférentiel et des cartes de souhaits pour Noël ne soient pas déréglés.

5. Aéogrammes internationaux

Les aéogrammes sont constitués de papier à écrire léger qui se plie pour former une enveloppe. Ils sont préaffranchis selon le port du régime international, soit 76 ¢ à l'heure actuelle. Les aéogrammes se vendent habituellement au prix du timbre seulement. Par conséquent, le client épargne le coût du papier et de l'enveloppe.

Facteurs à considérer

Le Comité a fondé sa conclusion et sa recommandation sur les facteurs suivants :

- Comme un aéogramme pèse moins qu'une lettre destinée à un pays d'outre-mer et classée dans la catégorie du courrier le plus léger, Postes Canada réalise des économies lorsqu'il transporte des aéogrammes. Le client bénéficie de ces économies en pouvant acheter un aéogramme "pour le prix d'un timbre".

Recommandation

Le Comité recommande :

- 8) Que les frais d'Intelpost et de livraison sur copie-papier des messages des services Telepost et Envoypost soient déréglés.

4.

Envois à tarif préférentiel et cartes de souhaits pour Noël

Les tarifs des envois à tarif préférentiel sont des remises accordées pour les envois en grande quantité, le prétraitement du courrier par l'expéditeur et le prêt du courrier. Les tarifs des cartes de souhaits constituent une remise accordée pour le précodage des enveloppes afin de faciliter le traitement du courrier. Ces tarifs sont réglements à l'heure actuelle.

Facteurs à considérer

Lorsqu'il a formulé sa conclusion et sa recommandation, le Comité a tenu compte des facteurs suivants :

- Si les tarifs des envois à tarif préférentiel et des cartes de souhaits pour Noël étaient déréglés, la Société serait libre de fixer les tarifs qu'elle jugerait bon d'établir.

Evidemment le tarif-lettres ordinaire, qui continuerait d'être réglementé, constituerait le plafond de ces tarifs. Il s'agit cependant de savoir si la remise offerte par Postes Canada serait juste et réaliste.

- Les envois à tarif préférentiel et les cartes de souhaits constituent un privilège exclusif accordé à Postes Canada. En cas de déréglementation, rien ne garantit que les usagers bénéficieraient, grâce à la remise, d'une proportion équitable des économies de coûts qu'ils permettraient à Postes Canada de réaliser. Les remises pourraient être inférieures à ce que l'équité exigerait, et les clients n'auraient d'autre choix que d'accepter. Il s'agit d'une préoccupation importante soulevée devant le Comité par un gros usager des services de Postes Canada.

- En outre, en cas de déréglementation, rien ne garantit que les usagers ne bénéficieraient pas d'une remise trop importante de sorte que les envois bénéficiant d'une remise pourraient être interminables par les clients du courrier ordinaire.

Facteurs à considérer

Lorsqu'il a formulé sa conclusion et sa recommandation, le Comité a tenu compte des facteurs suivants :

- Les trois services dont la déréglementation est proposée constituent un service de classe supérieure pour la livraison urgente d'un message.
- Tout système de messagerie électronique peut poster des lettres par l'entremise de Postes Canada au tarif d'envoi approprié. L'avantage en termes de coûts dont bénéficie Postes Canada sur ce marché est sa capacité d'établir directement la liaison avec son réseau de traitement et de livraison du courrier, ce qui lui permet d'assurer une livraison plus rapide. Cependant, cet avantage est minime.
- Les télécopieurs du secteur privé sont les principaux concurrents dans le secteur des communications électroniques entre entreprises.

- Vu l'existence de télécopieurs, il est très facile pour toute entreprise qui possède des succursales dans les grandes villes de livrer concurrence à Postes Canada en matière de transmission électronique de messages d'une ville à l'autre. En cas de déréglementation, la Société des postes serait effectivement soumise à la concurrence découlant des forces du marché.
- Les ménages peuvent avoir facilement accès aux réseaux de télécopieurs interurbains du secteur privé. Par exemple, Willson Stationers, magasin à succursales de fournitures de bureau implanté dans les centres commerciaux, offre un service de télécopieurs.

- En ce qui concerne Intelpost, Postes Canada fait état de la nécessité de disposer d'une certaine latitude dans la fixation des prix pour justifier la déréglementation. Le Comité ne se prononce pas quant au bien-fondé de cet argument. En ce qui concerne Telepost et Envoypost, la Société a signalé l'existence d'arrangements contractuels conclus avec des sociétés de télécommunications pour justifier la déréglementation. Le Comité rejette l'existence d'arrangements contractuels comme motif suffisant de déréglementation.

Conclusion

Selon les données présentées au Comité, le marché du courrier électronique est compétitif.

Conclusions

Selon les renseignements présentés au Comité, on peut tirer les conclusions suivantes:

- Le marché des mandats-poste est compétitif en milieu urbain, mais il ne l'est peut-être pas dans les zones rurales et nordiques.
- Les frais d'achat des mandats-poste augmenteraient probablement en cas de déréglementation.
- La déréglementation pourrait avoir un effet négatif sur les canadiens à faible revenu.

Recommandation

Le Comité recommande :

- 7) Que les frais d'achat des mandats-poste ne soient pas déréglementés.

3.

Courrier électronique

Les produits du courrier électronique dont la déréglementation est proposée sont Intelpost, Envoypost et Telepost. (Le courrier électronique en nombre est déréglementé à l'heure actuelle.) La caractéristique commune des trois services est que les messages électroniques sont envoyés à la ville destinataire, où ils sont imprimés ("copie-papier") et expédiés par la poste.

Dans le cas d'Intelpost, les originaux sont transmis entre bureaux de poste par télécopieur.

Telepost est un service offert au réseau de courrier électronique des Télécommunications CNCP.

Envoypost est un service offert au réseau de courrier électronique Envoy 100 de Telecom Canada.

Dans le cas de Telepost et d'Envoypost, les tarifs dont la déréglementation est proposée sont les droits que versent à Postes Canada les sociétés de télécommunications pour la transmission des messages.

Mandats-poste

2.

Les mandats-poste sont achetés à un établissement postal et servent à transférer des fonds entre un expéditeur et un bénéficiaire. Dans le cas des mandats-poste du régime intérieur, le droit à verser s'établit à 1 \$, et le montant maximum du mandat est de 200 \$.

Facteurs à considérer

Lorsqu'il a formulé ses conclusions et sa recommandation, le Comité a tenu compte des facteurs suivants :

- Dans les zones urbaines, les banques, les sociétés de fiduciairie et les caisses de crédit offrent un produit qui livre concurrence aux mandats-poste, et le réseau des banques compte un nombre de succursales au moins équivalent à celui des bureaux de poste. Les clients des zones urbaines ont la possibilité d'acheter des mandats à leur succursale bancaire ou au bureau de poste.
- Dans les zones où la population est disséminée, les succursales bancaires sont moins nombreuses parce que le nombre de transactions doit être élevé pour justifier l'ouverture d'une succursale. La plus grande accessibilité des bureaux de poste en zones rurales explique probablement le fait qu'on y achète plus de mandats. En raison des avantages que lui confère son réseau, Postes Canada exerce un certain monopole sur le marché des mandats achetés par les résidents ruraux.

- À l'heure actuelle, le prix des mandats-poste équivaut à la moitié ou moins de celui des mandats bancaires. Étant donné que l'objectif actuel de Postes Canada est de réaliser un bénéfice, il est probable que la déréglementation des mandats entraînera une forte hausse des prix. En fait, les tarifs réglementés actuels de Postes Canada ont probablement pour effet de faire en sorte que les tarifs de ses concurrents soient inférieurs à ce qu'ils seraient en situation de déréglementation.

- La hausse des prix qui devrait découler de la déréglementation des mandats-poste pourrait soulever un débat public au sujet de l'accès des ménages à faible revenu aux services financiers. Le Comité reconnaît que le gouvernement fédéral dispose de moyens plus efficaces que Postes Canada pour redistribuer les revenus. Cependant, le gouvernement fédéral désirera peut-être s'assurer que les obstacles aux services financiers, qu'il s'agisse d'obstacles financiers ou administratifs, demeurent peu nombreux. L'accessibilité à des mandats-poste peu coûteux pourrait faire partie d'une telle politique.

Une analyse supplémentaire à cet égard figure à l'annexe 6.

En plus de la faible couverture du marché national par le secteur privé, des contraintes distinctes sont imposées aux envois du régime international par le secteur privé.

LPS est le seul service concurrentiel de distribution des colis du régime international. Canpar ne se charge de la livraison en régime international que pour les titulaires d'un compte, moyennant supplément de 10 \$. Les sociétés d'autocars n'offrent pas ce service.

LPS étant le seul service concurrentiel disponible et ne desservant pas de grandes parties du pays, le marché des colis du régime international pour les ménages n'est actuellement pas concurrentiel, et la concurrence serait inefficace pour discipliner Postes Canada.

• Seule Postes Canada établit une distinction entre le comptoir et les expéditeurs commerciaux, tandis que d'autres entreprises n'offrent qu'une seule tarification pour les deux. Il s'agit d'une indication importante de l'empise que Postes Canada exerce actuellement sur le marché en ce qui concerne les colis déposés par les ménages. Jusqu'à preuve du contraire, il n'y a pas lieu de supposer que la différence des tarifs ne repose que sur le coût.

Une analyse de fond supplémentaire figure à l'annexe 6.

Conclusions

Les renseignements dont dispose le Comité inspirent les conclusions suivantes :

- Le marché des colis-comptoir à distribuer n'est pas concurrentiel dans toutes les régions du Canada.
- Beaucoup de ménages canadiens ne disposent pas d'une solution de rechange pratique aux services de Postes Canada lorsqu'ils expédient des colis.
- Le marché des colis-comptoir du régime international n'est pas concurrentiel.

Recommandation

Le Comité recommande ce qui suit:

- 6) Que les colis-comptoir des régimes, intérieur et international, ne soient pas dérèglementés pour le moment.

Facteurs à considérer

Lorsqu'il a formulé ses conclusions et sa recommandation, le Comité a tenu compte des facteurs suivants :

- Bien que les services de colis du secteur public soient d'un prix et d'une qualité fort comparables à ceux de Postes Canada, ils sont absents dans de nombreuses parties du pays. Canpar, United Parcel Service (UPS) et des sociétés d'autocars sont les seules autres solutions actuelles du secteur privé dont les produits semblent et les prix rivalisent avec ceux de Postes Canada. Toutefois, Canpar n'est pas positionnée pour le marché des ménages; UPS n'offre pas de service par voie de surface dans de nombreuses parties du pays; et les sociétés d'autocars ont une capacité limitée.

Voilà pourquoi le secteur privé n'offre actuellement aucun service de colis accessible à tous les ménages canadiens. En outre, les difficultés auxquelles fait face UPS pour en établir un montant qu'à court terme, on ne se dispute pas le marché, et ce, à cause des obstacles réglementaires à l'implantation au niveau provincial.

Faute de concurrence dans d'importantes parties du pays, les conditions actuelles du marché donnent à penser que la concurrence ne disciplinerait pas efficacement Postes Canada.

- Le marché des colis déposés par les ménages pourrait devenir concurrentiel si les nouveaux venus pouvaient surmonter les obstacles réglementaires provinciaux et établir des réseaux permettant que les colis soient non seulement livrés, mais aussi commodément envoyés par le grand public. Les produits et les prix offerts par Canpar et le service en surface d'UPS sont concurrentiels. En prenant des arrangements avec des exploitants de détail pour qu'ils agissent à titre d'agents, des transporteurs privés pourraient éventuellement ébranler l'emprise qu'exerce Postes Canada sur le marché avec son vaste réseau de succursales.

- La question clé dans la déréglementation des colis-comptoir est de savoir si le ménage canadien moyen (et non l'entreprise) a une solution raisonnable pour remplacer Postes Canada lorsqu'il expédie des colis.

- La question des colis du régime international devrait être étudiée à part en raison des restrictions plus grandes imposées aux services transfrontières du secteur privé.

C. PROPOSITIONS DE DÉRÉGLEMENTATION DE PRODUITS

Postes Canada a proposé de déréglementer mais de continuer à offrir les produits suivants :

- colis-comptoir
- mandats-poste
- courrier électronique
- lettres à tarif préférentiel
- cartes de souhaits de Noël
- aérogrammes du régime international
- courrier des Forces armées
- assurance avec accusé de réception
- retour des envois de première classe tombés en rebut (seulement si l'adresse de l'expéditeur est à l'intérieur de l'enveloppe).

Ces produits sont examinés un par un ci-dessous.

En outre, à cause du moment choisi et de la nature du produit, le Comité s'est également penché sur le dossier d'un nouveau produit non réglementé et mis en marché en juillet 1989 :

- Poste-Lettre spéciale

1. Colis-comptoir

Les colis-comptoir sont des colis à livrer à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada qui exigent l'intervention de préposés au comptoir pour peser, calculer et affranchir, ou encore des colis affranchis avec des timbres-poste. Ce produit est actuellement réglementé. Les colis commerciaux (qui sont prépesés et affranchis par compteur ou au moyen d'un autre arrangement) ont été déréglementés le 2 janvier 1989. Il existe deux classes de distribution des colis : la première et la quatrième. La première classe suppose le transport aérien lorsque c'est possible. La quatrième classe implique le transport de surface. (En outre, les colis peuvent être envoyés par la Poste prioritaire.)

Moyennant supplément, les colis peuvent être assurés, et un accusé de réception peut être achevé.

Comme la Société, dans son mémoire initial, n'a présenté que peu de faits concrets pour justifier ses propositions, le Comité, conformément au paragraphe 16(1) du projet de loi C-149, a fait effectuer certaines recherches supplémentaires sur cette question. Les résultats de ces recherches ont été mis à la disposition du public et ont été exploitées pour en arriver à des conclusions et recommandations sur les propositions particulières de déréglementation de produits traités dans la section suivante.

Conclusion

Postes Canada a fourni des renseignements insuffisants pour appuyer ses propositions de déréglementation.

Recommandations

Comme le Comité doit tenir compte de l'intérêt public, il recommande :

- 3) Que le fait d'offrir des produits sans réglementation soit justifié de façon satisfaisante. Au minimum, une telle justification contiendrait, pour chaque produit, une justification de la définition de marché utilisée, l'identification des concurrents du secteur privé et les taux qu'ils pratiquent, l'ampleur de la concurrence, c'est-à-dire les services offerts et les collectivités servies, l'estimation de la part du marché, les répercussions précises sur les usagers et sur l'autonomie financière de Postes Canada, ainsi qu'une analyse détaillée des avantages que présente l'offre de produits sans réglementation.
- 4) Pour que l'intérêt public soit mieux servi, Postes Canada étudie chaque produit actuellement offert sans réglementation, et explique pourquoi il devrait continuer à en être ainsi; en outre, si Postes Canada n'est pas en mesure de montrer que le produit ne devrait pas être réglementé, elle propose un règlement.
- 5) Que Postes Canada fournisse une justification suffisante pour toute proposition de déréglementation ultérieure.

De façon générale, la Société a justifié de la façon suivante les déréglémentations qu'elle propose :

"quelques-uns de ces règlements sont superflus ou inutiles. En outre, certaines activités, en particulier le secteur des colis, sont menées dans un milieu concurrentiel, et le besoin de réglementation n'existe pas. L'exclusion de ces activités des règlements donnera à la Société la souplesse dont jouissent ses concurrents et lui permettra de mieux répondre aux besoins de ses clients, de s'adapter davantage à l'évolution du marché concurrentiel et de livrer une concurrence plus vive sur ces marchés. Les autres exemples comprennent les tarifs préférentiels destinés à encourager la préparation du courrier et le prétri par les clients ainsi que les changements de nature administrative ou des prix de détail des produits qui, le plus souvent, sont déjà établis en dehors du cadre de la réglementation."

Cette explication et d'autres explications générales données par Postes Canada sont loin de fournir des renseignements suffisants pour que le Comité et le public déterminent si, oui ou non, les plans de déréglémentation de la Société iraient dans l'intérêt public. Un gros expéditeur de courrier, qui recourt à Postes Canada comme filiale d'un large éventail de services d'expédition, a dit au Comité qu'il est généralement en faveur des propositions de déréglémentation, par exemple en ce qui concerne les lettres à tarif préférentiel. Toutefois, il a recommandé le rejet de la déréglémentation proposée :

"comme il s'agit d'un service monopolistique et qu'il n'existe aucun renseignement sur les coûts de cette classe de courrier, nous nous retrouvons (...) sans points de négociation. Et comme il n'existe pas de renseignements sur les coûts, voire de fondement ou de mécanisme significatif de négociation, nous hésitons un peu à le voir (...) se déréglémenter."

D'autres parties intéressées qui se sont présentées devant le Comité ont également exprimé de grandes réserves concernant les propositions de déréglémentation de Postes Canada, parce que les explications et les justifications données ne fournissaient pas de renseignements concernant les répercussions de ces changements, ni d'explication ou de justification de la proposition, ni encore la raison pour laquelle elles étaient nécessaires et, de façon générale, elles ne fournissaient pas non plus de renseignements pertinents comme l'exigent les *Règles provisoires* du Comité.

- Certains produits actuellement non réglementés sont offerts en vertu du privilège exclusif de Postes Canada, par exemple, le courrier-réponse d'affaires et tous les genres d'envois publicitaires avec adresse, sauf un.
- Certains produits dont la déréglementation est actuellement proposée relèvent du privilège exclusif de la Société; ceux-ci comprennent les lettres à tarif préférentiel et les cartes de souhaits pour Noël.

À cause de cette situation, le Comité craint que la Société n'offre actuellement des produits en dehors du cadre de la réglementation où elle semble bénéficier d'un monopole. Si la Société est vraiment en mesure d'exercer une emprise monopolistique sur ces produits, le public ne peut être assuré qu'elle n'abuse pas de ce privilège exclusif.

Postes Canada est tout à fait unique à cet égard parmi les entreprises canadiennes auxquelles a été accordé un privilège exclusif. Les organismes de réglementation exigent que ces entreprises, au moins, présentent périodiquement des critères recettes/coûts pour montrer qu'elles n'établissent pas des prix d'éviction pour les produits concurrentiels en les interférant avec des recettes de produits monopolistiques.

Conclusion

Le Comité conclut ce qui suit:

- Il n'est pas nécessaire de réglementer, en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, un service concurrentiel seulement parce qu'il est offert par Postes Canada.
- La situation actuelle, où les produits postaux pour lesquels Postes Canada jouit d'un monopole ne sont pas réglementés, va à l'encontre de l'intérêt public.
- Certaines propositions actuelles de déréglementation aggraveraient cette situation.

2.

Insuffisance des renseignements

Les explications que Postes Canada a données des déréglementations qu'elle propose actuellement éclairent très peu sur la raison pour laquelle il conviendrait qu'elle fournisse ces produits sans restriction ou sur la façon dont la déréglementation toucherait le public.

Traditionnellement, presque tous les produits et services de Postes Canada étaient offerts en vertu de règlements approuvés par le gouvernement en conseil. Depuis quelques années, toutefois, le gouvernement en conseil a approuvé la déréglementation d'un nombre considérable de produits. Citons les exemples suivants : Poste prioritaire, livraison des colis pour les expéditeurs commerciaux, cases postales à serrure et envois publicitaires sans adresse. Néanmoins, en ce qui concerne les recettes de 1988-1989, un pourcentage assez faible de celles-ci provenait des produits et services non réglementés.

Si les propositions actuelles de déréglementation faites par Postes Canada étaient mises en oeuvre, environ 39 % de ses recettes pour 1990-1991 seraient tirées, selon ses propres extrapolations, des produits et services non réglementés (29 % des recettes pour 1989-1990).

L'ampleur de la concurrence livrée à Postes Canada est un facteur clé de la déréglementation d'un produit. Lorsqu'un produit est déréglementé en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, la Société a la faculté de fixer les tarifs qu'elle veut, sous la seule réserve de la discipline concurrentielle des autres entreprises qui fournissent des services semblables.

Si la concurrence est vive, sauf pour d'autres considérations, la déréglementation par le gouvernement des tarifs de Postes Canada en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes* n'est pas nécessaire. Une forte concurrence dans le secteur prive empêcherait Postes Canada d'imposer des tarifs excessifs ou abusifs. Le gouvernement peut se borner à s'assurer que la concurrence est équitable. À la condition qu'elle ne demande pas de tarifs inférieurs aux coûts et ne se sert pas de recettes monopolistiques pour financer ses produits non réglementés, Postes Canada peut rester libre de poursuivre ses objectifs généraux. Bien entendu, il ne s'ensuit pas qu'elle est déchargée de la responsabilité de fournir suffisamment de renseignements sur ses produits déréglementés pour garantir l'absence d'interfinancement.

Le Comité accepte donc qu'en principe, lorsque Postes Canada offre un service en concurrence avec d'autres fournisseurs, il n'est pas nécessaire de le réglementer, en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, car le marché assurera la discipline concurrentielle dont la déréglementation est un substitut.

L'étude de la panoplie des services offerts par la Société révèle toutefois que la distinction entre services concurrentiels et services non concurrentiels ne correspond pas à celle entre services réglementés et services non réglementés, avec ou sans la mise en oeuvre des actuelles propositions de déréglementation :

CHAPITRE IV

ABROGATIONS DE RÉGLEMENTS PROPOSÉS

A. CONTEXTE

Lorsqu'un service est supprimé des règlements d'application de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, la Société n'a plus à suivre le processus de prénotification et d'approbation gouvernementale si elle veut en changer les tarifs ou les modalités de prestation. En outre, les changements tarifaires ou autres apportés aux services en ce qui concerne des produits déréglementés ne sont plus assujettis à l'examen public ni à celui du Comité au même titre que les changements apportés aux produits déréglementés. L'accroissement du pouvoir discrétionnaire comprend, bien sûr, la possibilité qu'a Postes Canada d'interrompre la prestation d'un service à n'importe quel moment.

Les propositions actuelles, résumées plus haut au tableau 2, excluraient des règlements les produits suivants : colis-comptoir, mandats-poste, courrier électronique, lettres à tarif préférentiel, cartes de souhaits pour Noël, aérogrammes du régime international, courrier des Forces armées, assurance avec accusé de réception et retour des envois de première classe tombés en rebut (seulement si l'adresse de l'expéditeur est à l'intérieur de l'enveloppe). Postes Canada propose également, par l'abrogation ou la modification de règlements, d'interrompre la prestation des services suivants : poste certifiée, indemnité pour le courrier recommandé, recommandation de colis (à l'exception de certains genres de colis du régime international) et paquets d'argent à destination des R.-U. Elle propose également des changements au service des paquets d'argent du régime intérieur.

Pour arriver à ses conclusions, au sujet des abrogations proposées, le Comité a examiné les principes qui sous-tendent la déréglementation des produits en fonction de l'intérêt public, puis les a appliqués à l'examen de chaque produit dont la déréglementation est proposée.

B. LA DÉRÉGLEMENTATION ET L'INTÉRÊT PUBLIC

1. La concurrence comme critère de déréglementation

L'une des raisons de l'examen indépendant des propositions de la Société par le Comité découle du fait que Postes Canada a "le privilège exclusif du relèvement et de la transmission des lettres et de leur distribution aux destinations" (paragraphe 14(1) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*). Les concurrents n'ont pas le droit d'entrer sur le marché de la poste aux lettres ordinaire. La contrepartie d'une franchise monopolistique est normalement la réglementation économique.

- Postes Canada n'indique pas dans le résumé de son plan d'entreprise qu'il utilisera une partie quelconque de l'augmentation tarifaire demandée pour apporter d'importantes améliorations à la qualité du service fourni aux ménages et aux petites entreprises dont certains ont eu à subir une réduction des services tout en payant d'avantage pour le service postal.
- Toute amélioration importante apportée au service entraînera des coûts qui, selon l'élément qu'on y ajoute, pourraient prolonger le délai que Postes Canada s'est fixé dans son plan d'entreprise pour atteindre son objectif d'autonomie financière.

Le Comité recommande donc :

- 2) Que l'augmentation tarifaire proposée soit autorisée afin que Postes Canada puisse, en toute première priorité, améliorer le service offert aux ménages et aux petites entreprises tout en poursuivant sa route vers l'autonomie financière.

D'après les consultations publiques, il est clair que les gros clients se considèrent comme le principal soutien de l'activité de Postes Canada et qu'ils couvrent la majeure partie de ses coûts opérationnels. Cette situation a évolué avec le temps et, comme l'a fait remarquer un gros client, cette évolution signifie que "le besoin social auquel il fallait absolument répondre dans les premières années du service postal (...) a été remplacé par un besoin commercial." Toutefois, les petites entreprises et les ménages estiment que le "service offert aux citoyens du Canada" est en train de changer à leurs dépens. Les représentants des consommateurs ont applaudi "aux efforts que la Société a déployés pour améliorer son rendement opérationnel et réduire ses coûts, mais non à la baisse de la qualité du service".

Un représentant de petites entreprises à qui Postes Canada avait refusé les réductions tarifaires offertes aux "grandes sociétés", a fait la remarque suivante : "Il y en a qui paient très cher pour (l'autonomie financière) et je crois que ce sont (les petites entreprises)".

Il est tout à fait clair que le privilège exclusif accordé à la Société comporte l'obligation de fournir des services. Comme la plupart des Canadiens n'ont d'autre choix que de compter sur Postes Canada pour une grande partie des services postaux, la première obligation de la Société devrait être d'assurer un service adéquat à tous les Canadiens même s'il faudrait modifier son objectif qui consiste à atteindre un taux de rendement des capitaux propres de 14 % vers 1993-1994.

Conclusion

Les objectifs financiers et les priorités opérationnelles de Postes Canada devraient tenir compte de la nécessité d'assurer un service adéquat à tous les Canadiens tel qu'il est exigé par l'article 5 de la *Loi sur la Société canadienne des postes*.

D. RECOMMANDATION

Après avoir soigneusement examiné les renseignements obtenus, le Comité en arrive aux conclusions suivantes :

- Le refus de l'augmentation tarifaire, dans le cas des produits réglementés, ne ferait pas un grand tort à la stabilité financière de Postes Canada. Il aurait cependant une influence néfaste sur l'objectif de la Société qui vise un rendement de capitaux propres de 14 à 15 % vers 1993-1994.

Conclusion

L'engagement que la Société a pris en vue d'atteindre son objectif d'autonomie financière et les multiples efforts qu'elle semble avoir déployés pour améliorer ses services aux gros clients ont entraîné en continuant d'entraîner des réductions de service qui touchent en particulier les ménages et les petites entreprises. Il y aurait moyen d'éliminer les inégalités et d'améliorer le service sans trop grever les ressources financières de la Société.

2.

La conciliation des objectifs de la Société

Le Comité ne voudrait pas que Postes Canada se retrouve encore une fois dans une situation de déficit en essayant de "servir le public", car cette situation constituerait simplement une forme d'impôt indirect et serait tout à fait inefficace. Tout en visant son objectif d'autonomie financière, Postes Canada devrait plutôt se garder de sacrifier le service au public pour essayer de devenir une entreprise commerciale dont le seul (ou le principal) souci est l'autonomie financière.

Il est tout à fait normal pour les entreprises du secteur privé de se préoccuper de l'amélioration du service à leurs principaux clients. Toutefois, la différence ici, c'est que Postes Canada a un mandat et, dans une large mesure, un monopole pour servir tous ses clients. Par conséquent, Postes Canada ne doit pas perdre de vue cette partie très importante de sa clientèle lorsqu'il fixe ses objectifs de rendement organisationnel.

Le Comité craint que l'augmentation tarifaire demandée par Postes Canada ne soit pas consacrée principalement à l'amélioration du service, et qu'elle serve plutôt à relever les bénéfices. Tout en prétendant qu'elle a besoin de l'augmentation tarifaire pour atteindre son objectif d'autonomie financière vers 1993-1994, la Société n'a pas dit dans son projet qu'elle améliorerait le service. Le résumé du plan d'entreprise de Postes Canada révèle que la Société prévoit pour 1990-1991 un bénéfice de 102 millions de dollars qui passerait à 278 millions de dollars vers 1993-1994. Malgré les bénéfices prévus, la Société a l'intention de continuer à réduire les services offerts à certains clients.

Postes Canada devrait concilier les deux objectifs, soit celui de l'autonomie financière et celui du service à la clientèle. Dans ce dernier cas, la Société devrait trouver un moyen pour répondre à la fois aux besoins des gros clients et à ceux du public en général.

Au cours des consultations publiques, le Comité a entendu d'autres témoignages sur la détérioration ou du moins la stagnation qui s'est produite dans le service postal pendant que Postes Canada essayait d'atteindre son seuil de rentabilité. L'exemple de l'efficacité de livraison a maintes fois été cité par les citoyens ordinaires.

D'après le rapport trimestriel de la firme Ernst & Young (autrefois Clarkson Gordon), le rendement de Postes Canada révèle un taux de livraison "à temps" de 96 % dans le cas de la "poste aux lettres de première classe correctement préparées". Il n'y a pas lieu de parler de contradiction entre de tels résultats et les observations reçues par le Comité.

Les chiffres de Ernst & Young révèlent bien que Postes Canada se rapproche de son objectif de 99 % au titre de l'efficacité de livraison, mais la vérification porte uniquement sur le mouvement de la poste aux lettres entre 24 grands centres urbains. Ce volume représente moins de 80 % de la poste aux lettres de première classe ou environ la moitié des lettres adressées. Toute lettre qui n'est pas en provenance ou à destination de ces grands centres urbains ou qui n'est pas "correctement préparée", est exclue des enquêtes et des rapports publics. Pour faire une vérification plus représentative de l'efficacité de livraison du courrier, il faudrait élargir le champ de l'enquête** pour tenir compte tant du nombre des produits que du nombre des localités.

Si les chiffres de Ernst & Young révèlent que la Société est fidèle à son engagement concernant la livraison de la poste aux lettres, il serait bon à présent que la Société resserrer ses normes. Il s'agit là bien sûr d'un objectif réaliste puisque Postes Canada a publiquement déclaré que plus de 80 % des postes-lettres locales étaient livrées "le lendemain". En tenant de relever ces normes, la Société pourrait envisager une formule à deux volets qui viserait, par exemple, à livrer un certain pourcentage de la poste aux lettres locales le premier jour, et le reste le deuxième jour.

"Courrier correctement préparé" signifie que le courrier est correctement affranchi, que le code postal est correctement indiqué, que l'adresse est présentée d'une façon acceptable (et peut être écrite à la main) et que l'enveloppe est d'une taille acceptable.

Postes Canada a déclaré que l'enquête de Clarkson Gordon (maintenant Ernst & Young) portait en fait sur une variété de produits et de localités plus grandes que celles ayant fait l'objet d'un rapport public.

**

*

TABEAU 4
RÉINSTALLATION DU SERVICE POSTAL PAR SUITE DE LA RÉORGANISATION
EN MILIEU RURAL

Province	Nombre de localités touchées	Distance par rapport au service réinstallé (km)	Rayon Moyenne (km)	Nombre de ménages touchés	Rayon Moyenne
Terre-Neuve	3	5 - 9	7	19 - 62	37
Nouvelle-Écosse	8	1 - 12	6	35 - 190	79
Nouveau-Brunswick	1	6	6	12	12
Québec	3	2 - 8	6	32 - 125	75
Ontario	11	4 - 18	10	3 - 109	49
Manitoba	6	7 - 18	10	3 - 90	44
Saskatchewan	9	9 - 24	15	12 - 70	43
Alberta	21	9 - 58	23	10 - 108	51
Colombie-Britannique	4	8 - 40	14	7 - 200	75
Nombre total des localités touchées	66			Nombre total des ménages touchés	3,578

Source : Réponse de Postes Canada à la question n° 56 de la CRSP.

Il s'agit de ménages vivant dans de petites localités rurales où la fermeture du bureau de poste a obligé les résidents à franchir une distance pouvant aller jusqu'à 58 km pour se rendre dans la localité voisine afin de bénéficier de services au comptoir. La fermeture et le déplacement du bureau de poste se produisent, selon Postes Canada, lorsqu'une "localité ne désire pas ou ne peut pas supporter un point de vente au détail". Jusqu'à présent, 66 localités comptant quelque 3 500 ménages ont été touchées par ce genre de réduction de service. Postes Canada considère ces cas comme "isolés"; cependant, les chiffres du tableau 4 montrent que ce genre de "réorganisation du service postal" a eu un effet négatif sur les clients du pays.

La Société a instauré le programme de réorganisation du service postal en milieu rural "pour accroître, de la façon la plus rentable possible, l'accès de (ses) clients à (ses) services". En réalité, il en a été tout autrement, car l'accès au service postal a été réduit dans les 66 localités susmentionnées.

Bien que Postes Canada assure la livraison locale (par les boîtes postales multiples et d'autres modes de livraison) dans les localités touchées, les clients ont été forcés de se rendre dans les villes voisines pour recevoir des services postaux qui existaient auparavant dans leur propre localité.

Le Comité se préoccupe au plus haut point du fait que ces changements, qui ont réduit le niveau de service assuré à certains résidents ruraux, continuent d'être mis en oeuvre. Postes Canada a reconnu que les économies réalisées jusqu'à maintenant par suite de la réorganisation du service postal dans 319 localités rurales "n'ont pas été prévues sans que son objectif d'auto-suffisance financière en ressentie le contre-coup.

Bien que le Comité reconnaisse que le libellé de l'alinéa 5(2)b) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, (assurer un "service adapté aux besoins de la population du Canada, et comparable pour des collectivités de même importance") ne signifie pas nécessairement que le service doit être identique, il se préoccupe d'un changement de service qui se traduit par la prestation d'un service clairement inéquitable à une partie des clients de Postes Canada.

Au cours des consultations publiques, le Comité a entendu parler de cas d'inéquité évidente dans le service assuré aux clients de la même collectivité urbaine. Ces situations devraient être corrigées. De plus, Postes Canada devrait examiner des solutions de rechange aux boîtes postales communautaires, y compris l'élargissement de la livraison à domicile.

La réorganisation du service postal en milieu rural est un autre exemple de cas où le service a été modifié pour réduire les coûts de la Société, mais qui s'est traduit par une réduction du service assuré à une partie de ses clients.

Le programme de réorganisation du service postal en milieu rural lancé en 1987 a touché 319 localités jusqu'à maintenant. Dans la plupart des cas, soit 246, on a transformé des bureaux de poste ruraux en installations postales situées dans des commerces de détail de la même localité. Dans ces cas, on pourrait soutenir que, à l'instar du programme de réorganisation du service postal en milieu urbain, Postes Canada offre maintenant un service équivalent ou de meilleure qualité, car les services postaux sont vraisemblablement accessibles pendant de plus longues périodes au cours de la journée.

En ce qui concerne le programme de la réorganisation du service postal en milieux urbain et rural, on s'est dit préoccupé au cours des audiences publiques du fait que, dans les deux cas, le personnel d'un point de vente au détail n'est peut-être pas assez bien formé et que la sécurité du courrier pourrait être compromise. La Société devrait se pencher sur ces deux questions, en particulier la question de la sécurité, dont il est fait expressément état à l'alinéa 5(2)c) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*.

Certains usagers des postes, cependant, ont incontestablement été désavantagés par le programme de réorganisation du service postal en milieu rural.

Conclusion

Le Comité reconnaît que la Société doit procéder aux hausses de tarifs d'autres améliorations que les niveaux estimés qui figurent dans le plan quinquennal de la Société ne sont pas apportés.

C. QUALITÉ DU SERVICE

1.

Évolution de la qualité du service

A mesure que Postes Canada se dirige vers l'autosuffisance financière, l'accès universel de certains Canadiens aux services postaux a diminué. Maintenant que Postes Canada a commencé à réaliser un bénéfice, les questions qui se posent sont les suivantes : Comment? et, À quel prix? Ou, comme l'a dit une personne qui a comparu devant le Comité : "On demande aux consommateurs canadiens de payer de plus en plus pour recevoir moins (...). Bien qu'il y ait eu certaines améliorations, nous croyons qu'elles ont été apportées au détriment du service."

Postes Canada estime que quelque 85 % de ses recettes proviennent des envois des entreprises, du gouvernement et de courrier non personnel; plus de la moitié de ce courrier provient des mille plus gros expéditeurs. Il est facile de comprendre qu'en essayant d'atteindre la rentabilité, Postes Canada n'a ménagé aucun effort pour améliorer le service assuré à ses principaux clients.

D'autre part, certaines économies de coûts et certains "gains en efficacité" résultent directement des politiques visant à réduire les coûts par la modification du service au public. Les clients les plus directement touchés sont les ménages et les petites entreprises, et les exemples les plus visibles sont le programme d'installation de boîtes postales communautaires (connues auparavant sous le nom de superboîtes) et le programme de réorganisation du service postal en milieux rural et urbain.

Dans le cadre du programme d'installation de boîtes postales communautaires, instauré en 1985, quelques 250 000 adresses non rurales du Canada reçoivent aujourd'hui leur courrier dans une boîte postale communautaire, soit un peu plus de 2 % des adresses du Canada.

Par ailleurs, le courrier de 54 % environ des adresses est livré par le facteur. Selon le plan d'entreprise de Postes Canada, des boîtes postales communautaires seront installées dans les nouveaux lotissements des zones urbaines et de banlieue.

Utilisation plus efficace des ressources : Comme le prix est le principal déterminant de l'utilisation d'une ressource, toute ressource gratuite a tendance à ne pas être utilisée d'une manière optimale. Par conséquent, si le coût du capital n'est pas pris en considération par la Société des postes, il se peut qu'elle n'ait pas à tenir compte de la discipline comparable à celle imposée par les marchés financiers dans son processus décisionnel.

Conclusion

Le Comité convient que Postes Canada doit adopter une définition de l'autosuffisance financière qui soit semblable à celle utilisée par le secteur privé. Le Comité souscrit à l'établissement de normes financières en raison de la discipline sur le plan de l'exploitation que de telles normes imposent à la Société.

2.

Obtention de l'autosuffisance financière

Selon son plan d'entreprise actuel, Postes Canada s'attend à atteindre l'autosuffisance financière d'ici 1993-1994. Le plan est fondé sur une combinaison de hausses des tarifs, de réduction des coûts grâce à des programmes d'efficacité et à la croissance des activités.

Les hausses totales de tarifs dont la mise en oeuvre est prévue pour le 1^{er} janvier 1990 produiraient des recettes supplémentaires de 17 millions de dollars en 1989-1990 et de 72 millions en 1990-1991.

Les hausses de tarifs soumises à l'examen du Comité ne s'appliquent qu'aux produits réglementés qui resteraient réglementés. Ces hausses se tradiraient par des recettes supplémentaires de 7,8 millions de dollars en 1989-1990 et de 32 millions en 1990-1991.

Le Comité estime que, si les hausses de tarifs soumises à l'examen ne sont pas mises en oeuvre, le bénéfice projeté pour 1993-1994 serait réduit d'environ 67 millions de dollars. Cela ferait passer le taux projeté de rendement des capitaux propres de 14 % à 10 %.

*

Comprend les frais d'intérêts résultant de la nécessité d'emprunter des fonds pour maintenir un solde de trésorerie minimum de 100 millions de dollars.

Le sommaire du plan d'entreprise le plus récent de Postes Canada traduit la nouvelle orientation imprimée par le gouvernement fédéral. Pour appuyer cette orientation, Postes Canada a présenté les résultats d'une étude entreprise pour son compte par S.G. Warburg Securities et RBC Dominion Securities (l'étude Warburg).

Les principaux objectifs financiers recommandés par l'étude Warburg sont les suivants :

- un rendement des capitaux propres s'établissant entre 14 et 15 %;
- un ratio d'endettement s'établissant entre 45 et 65 %; et
- un ratio des dividendes au bénéfice s'établissant entre 35 et 45 % du bénéfice.

Le Comité fait remarquer que Postes Canada est devenue une société axée sur le commerce et le profit. Postes Canada soutient que quelque 25 % de ses recettes courantes proviennent de produits qui livrent directement concurrence au secteur privé. Compte tenu de ces faits, le Comité s'est demandé si la définition de l'autosuffisance financière de la Société devrait correspondre à celle utilisée dans le secteur privé.

La définition de l'autosuffisance financière dans le secteur privé comprendrait la récupération de tous les coûts d'exploitation, y compris le coût du capital. Le Comité croit que le fait d'adopter cette définition permettra d'obtenir les résultats suivants :

Concurrence équitable : Si Postes Canada ne tient pas compte du coût du capital, les règles du jeu ne sont pas équitables par rapport à ses concurrents du secteur privé. Postes Canada bénéficierait d'un avantage concurrentiel injuste.

Tarifs justes : Si les tarifs n'englobent pas le coût du capital, Postes Canada bénéficie d'une subvention indirecte versée par le gouvernement fédéral, qui lui a fourni des capitaux à titre gratuit.

Le gouvernement a financé le capital de Postes Canada au moyen de ses recettes fiscales; par conséquent, tous les contribuables du Canada subventionnent indirectement les usagers du système postal. À l'heure actuelle, 85 % des recettes de Postes Canada proviennent des usagers autres que les ménages. C'est pourquoi ces usagers sont les principaux bénéficiaires de ces subventions indirectes permanentes du gouvernement.

Dans son premier rapport annuel, cette société d'Etat indiquait qu'elle s'était fixée trois objectifs principaux, conformes à la *Loi sur la Société canadienne des postes* :

- améliorer le service;
- créer un meilleur climat de relations humaines au sein de l'organisation; et
- atteindre l'autosuffisance financière.

Le Comité estime qu'il est possible d'atteindre un certain équilibre entre ces trois objectifs. Idéalement, pour ce faire, il faut concilier les points de vue du public, de la Société et du gouvernement pour en arriver à une compréhension, à un consensus et à un engagement nationaux.

B. AUTOSUFFISANCE FINANCIÈRE

1. Évolution de la définition d'autosuffisance financière

Aux termes de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, la Société des postes doit, en vertu du mandat qui lui est conféré, exercer ses activités sur la base de l'autosuffisance financière (l'alinéa 5(2)b)). Toutefois, l'expression "autofinancement de son exploitation" n'est pas définie dans la Loi et peut, par conséquent, donner lieu à diverses interprétations. Selon l'interprétation qu'en ont donnée certaines personnes, au moment de leur comparution devant le Comité, l'autofinancement de l'exploitation signifie que Postes Canada doit essentiellement récupérer tous ses coûts d'exploitation, c'est-à-dire, atteindre le seuil de rentabilité. Les recettes d'exploitation du ministère des Postes ont été pendant de nombreuses années sensiblement inférieures à ses coûts. Le gouvernement a injecté des sommes considérables dans le Ministère pour lui permettre de poursuivre ses activités. Lorsque Postes Canada a été constitué en société d'Etat, le ministre des Finances de l'époque lui a ordonné d'atteindre le seuil de rentabilité au plus tard en 1986. Compte tenu des pertes considérables que la Société essayait, cet objectif semblait réaliste à ce moment-là.

Après que Postes Canada eut dépassé le seuil de rentabilité et enregistré un bénéfice en 1988-1989, le gouvernement a annoncé qu'il lui fixait un nouvel objectif. Dans son budget d'avril 1989, il ordonnait à Postes Canada d'essayer d'obtenir d'ici 1993-1994 un taux de rendement des capitaux propres qui conviendrait à une société du secteur privé dont la taille serait semblable et dont les objectifs seraient comparables.

CHAPITRE III

CHANGEMENTS TARIFAIRES PROPOSÉS

Pour expliquer son opinion concernant les tarifs proposés, le Comité formule des observations au sujet des points suivants :

- les objectifs de la Société;
- l'auto-suffisance financière et les besoins en recettes; et
- les changements dans la qualité du service.

A. OBJECTIFS DE LA SOCIÉTÉ

L'équilibre entre objectifs, d'une part du service et, d'autre part, de l'auto-suffisance financière est replacé en contexte par les questions relatives aux tarifs.

La Loi sur la Société canadienne des postes de 1981 précisait les objectifs suivants (paragraphe 5(2)) :

"Dans l'exercice de sa mission, la Société, tout en assurant l'essentiel du service postal habituel :

a) tient compte de l'opportunité d'adapter, qualitativement et quantitativement, ses prestations et ses produits à l'évolution de la technologie des communications;

b) veille à l'auto-financement de son exploitation dans des conditions de normes de service adaptées aux besoins de la population du Canada et comparables pour des collectivités de même importance;

c) tend à assurer son exploitation dans les meilleures conditions de sécurité du courrier;

d) vise à assurer l'efficacité de son exploitation par un déploiement rationnel de ses moyens humains et par la stimulation de la conscience professionnelle et de l'esprit de service chez son personnel;

e) met en oeuvre, pour ce qui la concerne et selon les modalités approuvées par le gouverneur en conseil, le programme de symbolisation fédérale."

Recommandation

Le Comité recommande :

- 1) Pour qu'il soit possible d'atteindre les objectifs établis aux articles 3 et 23, et conformément à l'article 21 du projet de loi C-149, Postes Canada présente, à l'avenir, des propositions qui répondent explicitement aux exigences relatives à l'information fixées par le Comité.

7. Les résultats des sondages d'opinion sur la qualité du service n'étaient pas fournis.

En dehors des renseignements déjà connus, Postes Canada n'a indiqué aucun résultat ni aucune méthode utilisée dans les sondages d'opinion réalisés auprès des usagers afin de connaître leur perception des principaux services ou du rendement général de la Société. Les résultats du sondage effectué par Postes Canada auraient permis au public et au Comité de mieux connaître le degré de satisfaction de la population à l'égard des normes de rendement dans la livraison et d'autres aspects essentiels de la qualité du service, telle qu'elle est perçue.

Comme Postes Canada refuse toujours de fournir ces résultats, le Comité pourrait être obligé, à l'avenir, d'effectuer ses propres sondages.

D. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

Cette première expérience dans l'application du processus de l'examen a montré qu'il atteindra le degré d'efficacité escompté à l'origine par le gouvernement seulement si le public et le Comité reçoivent des renseignements suffisants sur lesquels ils pourront fonder leurs opinions au sujet des répercussions, sur les finances et le service, des changements proposés par Postes Canada. Lorsque le Ministère a annoncé la création du Comité, il a indiqué que celui-ci "ne se penchera pas uniquement sur les services, et les tarifs demandés pour leur prestation, mais aussi sur les services et les tarifs dans leur ensemble"

et lui a demandé de formuler des recommandations qui

"s'accompagneront de projections de prix ou d'estimations des économies éventuelles, ou, le cas échéant, des unes et des autres". De toute évidence, tel n'a pas été le cas en raison de l'insuffisance des renseignements disponibles.

Conclusions

- La réalisation des objectifs du projet de loi C-149 dépendra dans une large mesure de la qualité et de la crédibilité des renseignements fournis par Postes Canada.
- Les lacunes au niveau de l'information ont empêché le public de participer pleinement et le Comité de procéder à un examen efficace comme le prévoyait le projet de loi C-149.

Aucune évaluation économique n'a été fournie qui pourrait aider à justifier les dépenses de 2,4 milliards de dollars des cinq prochaines années en investissements et en coûts de restructuration extraordinaires. Sans évaluation économique des principales dépenses d'investissement, il est très difficile pour le Comité d'examiner, conformément au mandat qui lui a été confié par le projet de loi C-149, l'efficacité, la qualité du service et l'auto-suffisance financière de la Société. Les programmes de dépenses massives en capital et en frais extraordinaires de restructuration prévus par Postes Canada auront des répercussions considérables, dans l'avenir, sur la productivité, les annuités de dépréciation et d'amortissement, les besoins de trésorerie et de recettes, les frais d'entretien ainsi que le remplacement des biens. Sans justification financière pour ces investissements, le Comité n'est pas en mesure d'évaluer adéquatement les besoins en recettes prévus ni de déterminer si les activités futures seront plus efficaces et concurrentielles à cause de ces dépenses.

6. Les indicateurs de l'amélioration de l'efficacité et de la productivité n'étaient pas adéquats.

Dans son Rapport annuel et dans le Sommaire de son plan d'entreprise, Postes Canada indique deux mesures de l'amélioration de la productivité opérationnelle et indique de façon globale les économies qui devraient être réalisées grâce aux programmes d'accroissement de l'efficacité. La Société n'a fourni aucune explication détaillée de ces éléments ni aucun autre renseignement sur l'amélioration de la productivité.

Les mesures signalées (concernant la productivité des facteurs et du traitement du courrier) ont une portée limitée et ne reflètent pas nécessairement les améliorations réelles de la productivité, étant donné qu'elles ne tiennent aucun compte des modifications dans la composition du courrier ni de l'embauchage de travailleurs à contrat. Postes Canada ne semble pas avoir de plan précis pour corriger les lacunes des mesures de la productivité, bien qu'il existe des méthodes reconnues pour ce faire.

À cause des lacunes dans la mesure de la productivité, il est impossible, pour le Comité et le public, de déterminer à quel point les améliorations apportées à la productivité pourraient se traduire par un service amélioré, des tarifs plus bas ou une plus grande rentabilité.

Le Comité a examiné attentivement le rapport Thorne et est d'accord, en grande partie, avec la méthode générale d'attribution des coûts à des produits précis. Toutefois, en même temps, le rapport fait ressortir les graves lacunes de la procédure d'établissement des coûts de Postes Canada. Les principales lacunes ont trait à la fiabilité des données saisies, à l'opportunité de l'analyse et au non-respect du concept fondamental du coût différentiel. À l'annexe 5, ces lacunes sont expliquées plus en détail.

Les lacunes de la méthode utilisée et l'absence de résultats détaillés enlèvent beaucoup de valeur aux renseignements sur l'établissement des coûts fournis au Comité. Le Comité ne peut pas, ni le public d'ailleurs, conclure que les prix sont justes et réalistes ou conformes aux principes d'une concurrence équitable.

4.

La justification des changements tarifaires précis et des propositions de dérèglementation était absente ou trop générale.

Presqu'aucune justification précise n'a été donnée pour les changements proposés dans les tarifs réglementés. Il n'y avait pratiquement aucune mention des principes de la conception tarifaire.

Le projet visant à soustraire des produits à la réglementation était justifié de façon vague, sans détails. D'autres questions que le Comité a posées ont suscité peu de réponses étoffées.

À cause du manque de justification et de la grande portée de la dérèglementation proposée, le Comité a décidé de faire faire ses propres recherches afin de déterminer s'il y avait des motifs *prima facie* justifiant la dérèglementation proposée.

Les lacunes de l'information fournie par Postes Canada sur les projets de dérèglementation ainsi que les résultats de la recherche commandée par le Comité sont traités plus longuement au chapitre IV.

5.

Les évaluations économiques des propositions de modification importante du service ou des investissements prévus n'ont pas été fournies.

Postes Canada n'a présenté aucune évaluation économique des programmes susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur la qualité du service offert aux usagers. Par conséquent, ni le Comité ni le public ne sont en mesure d'évaluer les compromis nécessaires entre les économies réalisées et la qualité du service.

Postes Canada a fourni des renseignements relatifs au premier critère. Ils tendent à montrer que les recettes tirées des produits non réglementés (y compris les produits dont la déréglementation est proposée) couvrent ces coûts attribués et assurent une marge comparable à celle des produits réglementés. Postes Canada a affirmé que cette démonstration devrait satisfaire aux exigences d'examen du Comité.

Le Comité n'est pas d'accord pour dire qu'un critère de ce genre suffit, car il ne permet pas au Comité et au public d'évaluer avec précision si des produits particuliers de Postes Canada sont interfinancés.

Postes Canada a également fourni des renseignements sur les coûts et les recettes pour l'ensemble de tous les produits "compétitifs" (ce qui comprend les produits réglementés et les produits non réglementés). Ces renseignements indiquent que, jusqu'en 1988-1989, contrairement aux produits offerts en privilège exclusif, les recettes tirées de produits compétitifs ne couvraient pas leurs coûts attribués. Au cours de l'exercice courant, la marge bénéficiaire pour les produits concurrentiels devrait être de 1,3 % et, en 1990-1991, passer à 7,4 %. (Les marges de produits offerts en privilège exclusif devraient être de 28 % et 29 % respectivement.) Ces résultats soulignent le besoin d'étudier de plus près les produits non réglementés et concurrentiels offerts par Postes Canada.

3.

Les renseignements fournis concernant l'établissement des coûts étaient insuffisants.

À la demande de Postes Canada, la société d'experts-conseils Thorne Ernst & Whinney a effectué une longue étude et rédigé un rapport (le rapport Thorne) dans lequel elle décrit la méthode utilisée pour déterminer les coûts attribués à des produits précis. Postes Canada a présenté l'étude en question et une lettre d'opinion des experts-conseils entre autres comme pièces justificatives. Toutefois, elle n'a pas remis les résultats de l'attribution aux produits, sauf à un niveau d'aggrégation excessivement élevé comme nous l'avons déjà mentionné.

La lettre d'opinion jointe au rapport Thorne indiquait en conclusion que la méthode était raisonnable compte tenu de l'état actuel de la procédure d'évaluation du prix de revient d'un produit à Postes Canada. Ce qualificatif rend l'opinion donnée pratiquement inutile aux fins de l'examen dont est chargé le Comité. Dans le rapport lui-même, on a évité toute évaluation de la fiabilité des données utilisées et des résultats obtenus.

2. Les renseignements sur les volumes, les coûts et les recettes pour les produits non réglementés étaient insuffisants.

Le caractère juste et réaliste des tarifs réglementés est intimement lié au caractère juste et réaliste des tarifs non réglementés. Postes Canada titre une grande partie de ses recettes de services non réglementés qui appartiennent à son privilège exclusif ou de marchés où il est en position de quasi-monopole. En outre, l'existence de produits réglementés crée généralement des avantages exceptionnels sur le plan des coûts pour l'offre de produits non réglementés parce qu'un bon nombre des coûts de la Société sont interdépendants. Il faut donc examiner les recettes et les coûts rattachés aux services non réglementés offerts par Postes Canada.

Les renseignements sur les volumes, les coûts et les recettes pour les produits "non réglementés" n'ont été fournis que pour un ensemble, qui comprenait des produits que Postes Canada propose de déréglementer.* Par conséquent, il est impossible de vérifier s'il y a interfinancement de produits actuellement non réglementés et de produits dont la déréglementation est proposée.

Un premier critère pour déterminer si les tarifs non réglementés sont justes et réalistes consiste à se demander si, prises ensemble, les recettes tirées des produits non réglementés couvrent leurs coûts différentiels et contribuent suffisamment aux frais d'administration.

Un deuxième critère consiste à déterminer si des catégories spécifiques de produits non réglementés couvrent leurs coûts différentiels et apportent une contribution suffisante. Il est renforcé par le fait que certains produits non réglementés ont une empreinte monopolistique importante et par la mention, au paragraphe 15(2) du projet de loi C-149, de "concurrence équitable avec les services similaires." À l'évidence, un critère d'équité de la concurrence ne peut être vérifié à un niveau qui regroupe des produits non "similaires".

Un article des *Règles provisoires* demande que soient précisés les volumes, les coûts et les recettes pour chaque produit précis dans une annexe à ces *Règles*. En outre, deux articles demandent de préciser les recettes et les marges bénéficiaires, en distinguant entre les éléments concessionnaires, les autres éléments réglementés et les éléments réglementés pour chaque produit défini dans l'annexe; c'est seulement aux fins de ces deux articles que "non réglementé" a été défini comme comprenant les produits dont la déréglementation est proposée.

*

C. RENSEIGNEMENTS PROVENANT DE POSTES CANADA

La plupart des renseignements présentés par Postes Canada au moment du dépôt de ses propositions étaient déjà du domaine public et, de ce fait, n'ont guère ajouté au processus d'examen. D'autres renseignements pouvaient être interprétés comme une réponse aux exigences en matière de renseignements précisés par le Comité, mais il restait de grandes lacunes.

Dans son mémoire oral présenté le 12 septembre 1989, la Société a indiqué son désaccord fondamental avec la façon dont le Comité abordait les exigences en matière de renseignements. Elle estimait que les *Règles provisoires* allaient au-delà de ce que le Comité était chargé d'examiner et que, après le dépôt initial, d'autres secteurs d'intérêt pourraient être étudiés selon les besoins. La Société n'a pas donné de motifs particuliers pour n'avoir pas fourni les renseignements mentionnés dans les *Règles provisoires*.

Même en tenant compte des réponses aux questions additionnelles qu'a posées le Comité, les renseignements présentés des lacunes importantes y compris les suivantes :

1. Les renseignements sur les volumes, les coûts et les recettes pour les produits réglementés étaient incomplets.

Les renseignements fournis sur les volumes, les coûts et les recettes pour les produits réglementés étaient considérablement moins détaillés que le Comité ne l'avait demandé.

Aucun renseignement sur les volumes, les coûts ou les recettes n'a été fourni pour des produits, tels que les lettres à tarif préférentiel, que Postes Canada propose de déreglementer. Sans cette information, le public ou le Comité ne peuvent mesurer adéquatement l'incidence des changements proposés. Il n'est pas possible d'établir si ces produits sont actuellement ou pourront à l'avenir être interfinancés par des recettes de produits qui resteraient réglementés.

Aucun renseignement n'a été fourni sur les volumes, les coûts ou les recettes qui seraient atteints pour des produits particuliers si les changements tarifaires proposés n'étaient pas mis en oeuvre. Le public et le Comité sont donc incapables de déterminer quelle serait l'incidence financière sur Postes Canada si un tarif particulier était changé d'une façon différente de celle que propose Postes Canada.

RENSEIGNEMENTS EXIGÉS ET PROVENANT DE POSTES CANADA

CHAPITRE II

A. INTRODUCTION

L'article 21 du projet de loi C-149 énonce de façon fort explicite les attentes concernant l'obligation qu'a Postes Canada de fournir des renseignements :

"(1) La Société est tenue de fournir à l'Office, dans les meilleurs délais, les renseignements en sa possession que celui-ci lui demande dans le cadre de ses fonctions.

(2) À défaut par la Société de se conformer au paragraphe (1), l'Office peut en tirer les conclusions qu'il estime raisonnables, dans les recommandations qu'il fait en application de la présente loi."

L'article 23 du projet de loi C-149 énonce ce qui suit :

"L'Office intègre aux recommandations qu'il présente à la Société une évaluation de leurs implications financières pour celle-ci ainsi que les motifs sur lesquels il se fonde" (non souligné dans le texte).

Ce chapitre souligne l'importance du Comité à évaluer les implications financières et autres des propositions de la Société à cause de l'insuffisance des renseignements fournis.

B. EXIGENCES EN MATIÈRE DE RENSEIGNEMENTS

Le Comité s'est pleinement rendu compte que Postes Canada n'avait jamais été assujettie au type d'examen prévu par le projet de loi C-149 et risque encore de ne pas être en mesure de fournir le genre et la qualité d'information dont on aurait pu s'attendre dans une relation d'examen adulte. Les exigences en matière de renseignements précisées dans les *Règles provisoires* étaient conçues dans cette optique.

Les renseignements demandés à Postes Canada visaient à faciliter le processus de consultation et d'examen. Ils permettraient, entre autres choses, de répondre aux questions concernant le caractère juste et réaliste des tarifs et tout interfinancement possible entre produits.

Les renseignements demandés comprenaient des projections avec et sans mise en oeuvre des changements tarifaires projetés.

Les consultations qui ont eu lieu en août et en septembre ont donné au public l'occasion de présenter des exposés oraux au Comité à Halifax, Montréal, Winnipeg, Edmonton, Vancouver, Toronto et Ottawa. Une liste des personnes qui se sont présentées devant le Comité est jointe en annexe 4. En outre, des mémoires écrits et des lettres de commentaires ont été reçus de 56 personnes intéressées qui ne voulaient pas présenter d'exposés oraux devant le Comité. Postes Canada a demandé et eu la possibilité de comparaître devant le Comité à sa consultation finale qui s'est tenue à Ottawa le 12 septembre 1989.

Le Comité sait gré de la participation du public par voie de lettres, de mémoires et d'exposés aux consultations publiques.

C. LE PROCESSUS D'EXAMEN

En déposant le texte visant à créer l'Office, le Ministre a déclaré :

"Il s'agit d'un système tout à fait transparent. Chaque proposition, recommandation et réponse sera publique."

Le projet de loi C-149 prévoit 120 jours depuis la date où Postes Canada envoie sa proposition et celui-ci tiendra une audience publique sur le bien-fondé de la proposition et transmettra ses recommandations à la Société. Étant donné le peu de temps disponible, le Comité a indiqué ses exigences fondamentales en matière de renseignements avant le début du processus d'examen. Le Comité, après consultation avec Postes Canada, a établi un ensemble officiel de *Règles provisoires concernant les exigences en matière d'information provenant de la Société canadienne des postes (Règles provisoires)*.

Les exigences du Comité en matière de renseignements sont complètes, non seulement en raison de la grande portée de l'intérêt public défini au paragraphe 15(2) du projet de loi C-149, mais aussi à cause de l'exigence de l'article 23 selon laquelle les recommandations du Comité comprennent "une évaluation de leurs implications financières pour celle-ci (la Société) ainsi que les motifs sur lesquels elles se fondent". De même, si la population devait participer au processus d'examen, il faudrait rendre publics assez de renseignements pour que les intéressés se forment une opinion éclairée.

Le 28 juillet 1989, en réponse aux *Règles provisoires* du Comité, Postes Canada a officiellement présenté au Comité des renseignements pour justifier les changements qu'elle propose. Ces données ont été rendues publiques par l'entremise des neuf bureaux divisionnaires et bureaux de poste principaux à six autres endroits pour qu'au moins un exemplaire puisse être consulté dans chaque province et territoire du Canada. En outre, un exemplaire pour consultation a été gardé au bureau du Comité à Ottawa. Il est vrai que certaines de ces données répondaient aux exigences en matière de renseignements énoncées par le Comité, mais il restait une grande lacune. Les incidences de cette carence sont davantage discutées au chapitre II.

Le Comité a également transmis des questions additionnelles à Postes Canada dans le but de contribuer à préciser les changements proposés et leur fondement.

Pour informer les Canadiens du processus d'examen, le Comité a publié, dans des annonces parues dans 128 journaux partout au Canada, un avis public des changements proposés par Postes Canada, demandant aux intéressés de faire des commentaires. Un exemplaire de l'avis est fourni en annexe 3.

TABLEAU 3

AUTRES CHANGEMENTS RÉGLEMENTAIRES PROPOSÉS PAR POSTES CANADA

Produits touchés		Changements proposés	
Envois de première classe	Articles à l'usage des aveugles	<ul style="list-style-type: none"> • Porter les dimensions permises minimales de 10 x 7 cm à 14 x 9 cm x 0,18 mm • Ajouter "officiellement" à "association reconnue" 	
	Objets interdits	<ul style="list-style-type: none"> • Remanier le Règlement et le rebaptiser • Réglement sur les objets inadmissibles 	
Service de retenue du courrier	Envois publicitaires prêtés selon les itinéraires des facteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Modifier la méthode de paiement au moyen de l'empreinte d'affranchissement 	
	Service de retenue du courrier	<ul style="list-style-type: none"> • Exclure les envois publicitaires sans adresse du Service de retenue du courrier 	
Courrier du régime international	Envois publicitaires prêtés	<ul style="list-style-type: none"> • Modifier la méthode de paiement au moyen de l'empreinte d'affranchissement 	
	Courrier du régime international	<ul style="list-style-type: none"> • Porter le poids limite des envois mixtes d'imprimés et de petits paquets de 500 g à 1 kg • Ne plus permettre l'expédition d'une lettre avec un petit paquet ou un paquet d'imprimés à certaines destinations étrangères • Éliminer le service de manutention spéciale pour certaines destinations étrangères • Modifier la définition de "paquets" 	
Code postal	Code postal	<ul style="list-style-type: none"> • Supprimer la définition • Rendre obligatoire l'inscription à un endroit particulier sur tous les envois standards 	
	Divers	<ul style="list-style-type: none"> • Diverses modifications corrélatives et différents changements mineurs d'ordre technique et administratif et autres modifications de formulation • Établissement de tarifs convenus 	

TABLEAU 2
PRODUITS TOUCHÉS PAR LES ABRÉGATIONS DE RÉGLEMENTS
PROPOSÉES PAR POSTES CANADA

Propositions de déréglementation de produits	
•	Colis-comptoir
•	Mandats-poste
•	Courrier électronique
•	Lettres à tarif préférentiel
•	Cartes de souhaits pour Noël
•	Aérogrammes internationaux
•	Envois des Forces armées
•	Assurance avec accusé de réception
•	Envois de première classe et du régime intérieur tombés en rebut
Propositions d'élimination de produits/services	
•	Poste certifiée
•	Indemnité du courrier recommandé
•	Recommandation des colis
•	Paquets d'argent aux E.-U.
•	Modification du contenu des paquets d'argent
•	Accroissement de la valeur minimale de certains paquets d'argent

- **Abrogation de règlements** : des produits ou des caractéristiques de produits ne seraient plus assujettis à certains règlements de Postes Canada de sorte que les tarifs et modalités qui s'y appliquent ne seraient plus assujettis à l'approbation du gouvernement. Dans certains cas, le but est de supprimer le produit ou une caractéristique du produit. Ces changements sont résumés au tableau 2.
 - **Autres changements** : modifications à des caractéristiques de produits ou modalités du service, autres que la modification des tarifs ou les abrogations. Ces changements sont résumés au tableau 3.
- En outre, un certain nombre de modifications d'ordre technique ou administratif et d'autres changements du libellé sont proposés.

TABLEAU 1
PRODUITS TOUCHÉS PAR LES CHANGEMENTS TARIFAIRES PROPOSÉS PAR
POSTES CANADA*

HAUSSES TARIFAIRES	
Lettres	• Lettres de régime intérieur
	• Lettres et cartes postales pour les destinations étrangères
	Postes aux publications
Imprimés pour les destinations étrangères (transport aérien et de surface)	• Envois de deuxième classe et du régime intérieur tombés en rebut qui ne portent pas l'endossement selon lequel le port de retour sera payé
	• Envois publicitaires avec adresse
	• Envois publicitaires avec adresse
Paquets	• Endossement de l'adresse de réacheminement
	• Petits paquets pour destinations étrangères (transport aérien et de surface)
	• Paquets-lettres pour les destinations étrangères
Services spéciaux	• Paquets d'argent du régime intérieur
	• Envois CR dont les premiers 100 \$ ou moins en espèces doivent être perçus
	• Courtier recommandé pour les destinations étrangères
Services spéciaux	• Avis de réception du courrier recommandé
	• Réacheminement au destinataire d'un objet insuffisamment affranchi
	• Réacheminement temporaire du courrier - périodes additionnelles de quatre mois
REDUCTIONS TARIFAIRES	
Services spéciaux	
* Les détails des changements tarifaires proposés figurent à l'Annexe 2.	

L'objet du projet de loi C-149 figure à l'article 3 et s'énonce comme suit :

"(...) instituer une procédure impartiale d'examen des tarifs et services de la Société et d'accroître la participation des usagers à ce processus en vue de favoriser la mise en place d'un service postal efficace et concurrentiel qui répond aux besoins des Canadiens, à un prix juste et réaliste, et ce par la création ... d'un organisme national indépendant chargé de tenir des audiences publiques et de faire des recommandations en ce qui touche les projets d'augmentation des tarifs postaux, les propositions de modification du service et les autres questions que lui soumet le ministre (...)"

Le paragraphe 15(2) du projet de loi fait état des critères relatifs à l'intérêt public dont le Comité doit tenir compte pour s'acquitter de sa mission, soit :

- a) la prestation de services qui répondent aux besoins des usagers et qui soient comparables pour des collectivités de même importance;
- b) le fonctionnement d'un service postal efficace et compétitif, y compris l'utilisation appropriée des ressources humaines;
- c) l'exploitation de la Société sur la base de l'autosuffisance financière;
- d) la fixation de tarifs justes et réalistes; et
- e) la prestation et l'extension des services postaux dans un cadre qui favorise une concurrence équitable avec des services similaires.

Le Comité s'est inspiré de ces critères pour procéder au réexamen des propositions de tarifs qui lui ont été soumises.

B. PROPOSITION DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES

Le 22 juillet 1989, les projets de modification des règlements de la Société sont parus dans la *Gazette du Canada*. Il est prévu que ces modifications entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1990. Il s'agit du premier ensemble de propositions qu'il a incombé au Comité d'examiner.

Les propositions englobent un grand nombre de modifications aux règlements d'application de la *Loi sur la Société canadienne des postes*. Les principaux genres de modifications sont les suivants :

- **Changements aux tarifs** : modification des tarifs que la Société demande pour les produits postaux réglementés. Les produits touchés sont résumés au tableau 1.

INTRODUCTION

CHAPITRE I

La présente section donne certains renseignements de base sur :

- le Comité de réexamen du service postal;
- les propositions de la Société canadienne des postes; et
- le processus de réexamen des propositions.

A. LE COMITÉ

Le 27 juin 1988, le ministre responsable de la Société canadienne des postes a annoncé la création du Comité de réexamen du service postal (le Comité). Le gouvernement a fait connaître son intention de créer un office national permanent et indépendant, l'Office de réexamen du service postal, chargé d'examiner les projets de la Société canadienne des postes en matière de tarifs et de services, ainsi qu'un réseau de comités d'usagers locaux chargés de faire connaître le point de vue des clients directement aux gestionnaires régionaux de Postes Canada. Le Comité a été établi pour remplir toutes les fonctions qu'assumera l'Office lorsque la loi nécessaire sera en vigueur.

Lors de la création de l'organisme de réexamen, le ministre a déclaré que "Les recommandations de l'Office auront le poids et la crédibilité que seul un organisme impartial et bien informé peut apporter à un débat public",

et a fait remarquer que

"La création de l'Office marquera le point tournant d'une époque où usagers et prestataires des services postaux pourront unir leurs efforts en vue de mettre sur pied le système postal que nous souhaitons tous et dont nous avons besoin."

Les membres du Comité, dont les antécédents sont variés, représentent diverses régions. Ce sont les suivants : Alan R. Marchment, président du Comité, Sally A. Hall, Claude Senneville, Donald E. Curren et Norman S. Gregory. La notice biographique de chacun des membres figure à l'annexe 1.

La première lecture du projet de loi C-149 visant à établir l'Office de réexamen du service postal a eu lieu à la Chambre des communes le 15 août 1988. Le Parlement a été dissous avant l'adoption de ce projet de loi. Cependant, le Comité tient son mandat de ce projet de loi jusqu'à l'adoption de la loi portant création de l'Office.

Le Comité croit fermement qu'un meilleur équilibre peut être atteint entre les deux objectifs suivants : réaliser l'autosuffisance financière et fournir un service amélioré à tous les Canadiens. Certes, dans sa recherche de la rentabilité, Postes Canada s'est efforcée d'améliorer le service qu'elle offre à ses principaux clients, mais un certain nombre de ménages et de petites entreprises sont victimes de la détérioration du service, ce qui entraîne des injustices. Il est certainement possible d'améliorer la qualité générale du service, notamment en élargissant l'éventail des localités et des genres de courrier auxquels s'appliqueraient les engagements de Postes Canada concernant la livraison et en raccourcissant les délais de livraison.

En fonction de la nécessité d'améliorer le service et de réaliser l'autosuffisance financière, le Comité s'est prononcé en faveur des changements tarifaires proposés. Faute de renseignements suffisants, le Comité n'a pu fonder son approbation sur une évaluation favorable du caractère juste et réaliste des tarifs proposés ou sur leur conformité à l'équité de la concurrence avec d'autres services similaires et à un service postal efficace et compétitif.

Le Comité a conclu que les services peuvent être offerts en dehors du cadre de la réglementation en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes* s'il existe une concurrence efficace dans la prestation de ces services. Le Comité souligne que plusieurs des services actuellement offerts en dehors du cadre de la réglementation relèvent du privilège exclusif de Postes Canada, tout comme un certain nombre de services que la Société propose de déréglémenter. Le Comité recommande un examen approfondi des services non réglementés de Postes Canada en vue d'aligner l'absence de réglementation, en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, sur la présence d'une concurrence efficace.

Conformément aux critères de l'existence d'une concurrence efficace, le Comité se prononce en faveur de la déréglémentation proposée des produits du courrier électronique. Le Comité se prononce contre la déréglémentation proposée des colis-comptoir, des mandats-poste, des lettres à tarif préférentiel, des cartes de souhaits pour Noël, des aérogrammes internationaux et du courrier des Forces armées. Le Comité recommande également que soit réglementée la nouvelle Poste-Lettre spéciale de la Société.

Le Comité recommande que ne soient abolis ni le courrier certifié, ni les indemnités prévues pour le courrier recommandé, ni la possibilité d'enregistrer les colis, ni le service des paquets d'argent destinés aux E.-U., ni le service de manutention spéciale des envois du régime international.

Le Comité accepte les changements proposés aux dimensions des lettres standard, au Règlement sur les objets interdits et à la méthode de paiement des envois publicitaires préférés selon les itinéraires des facteurs. Le Comité recommande de ne pas supprimer la définition du code postal des règlements.

RÉSUMÉ

Dans la *Gazette du Canada* du 22 juillet 1989, la Société canadienne des postes a publié des propositions de modifications dans les règlements d'application de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, qui entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 1990. Ces propositions comprennent des révisions tarifaires, l'abrogation de règlements, des modifications aux caractéristiques de produits ou aux conditions de prestation de services ainsi qu'un grand nombre de changements de forme et d'ordre technique et administratif.

Conformément à une demande du ministre responsable de la Société canadienne des postes, le Comité de réexamen du service postal a examiné les propositions de Postes Canada. Le Ministre a créé le Comité le 27 juin 1988 en prévision de la constitution d'un office permanent proposé dans le projet de loi C-149. Ce texte a été adopté en première lecture à la Chambre des communes le 15 août 1988. Le projet de loi C-149 oriente l'examen du Comité.

Le projet de loi C-149 prescrit que le Comité, dans l'examen des changements proposés à la réglementation, tienne compte des facteurs suivants : l'intérêt public, y compris celui pour la prestation d'un service postal qui réponde aux besoins des usagers et comparables pour des collectivités de même importance, le fonctionnement d'un service postal efficace et compétitif, l'exploitation de la Société sur la base de l'autosuffisance financière, des tarifs justes et réalistes, ainsi que la fourniture et l'expansion du service postal dans un cadre qui favorise une concurrence équitable avec des services similaires. En août et en septembre 1989, le Comité a tenu des consultations publiques dans sept villes. Le Comité a également reçu, de particuliers et d'organisations, des lettres de commentaires sur les propositions.

Le Comité a publié les *Règles provisoires concernant les exigences en matière d'information de la Société canadienne des postes* et a posé un grand nombre de questions additionnelles au cours de son examen. Les réponses déposées par Postes Canada étaient insuffisantes pour permettre aux intéressés de participer pleinement à l'examen des changements proposés et au Comité de remplir son mandat dans l'esprit du projet de loi C-149.

Le Comité accepte que la définition appropriée d'autosuffisance financière comprenne le recouvrement des coûts des dépenses en capital à un rythme comparable à celui d'une entreprise du secteur privé dont la taille est comparable et les objectifs semblables. Le Comité estime que l'adoption d'une définition de ce genre favorisera la concurrence équitable, la fixation de tarifs justes et l'utilisation plus efficace des ressources.

63	VI. LISTE DES RECOMMANDATIONS
66	ANNEXE 1 - MEMBRES DU COMITÉ DE RÉEXAMEN DU SERVICE POSTAL
68	ANNEXE 2 - CHANGEMENTS TARIFAIRES PROPOSÉS PAR POSTES CANADA
76	ANNEXE 3 - AVIS DONNÉ DE LA TENUE DE CONSULTATIONS PUBLIQUES
77	ANNEXE 4 - PERSONNES QUI SE SONT PRÉSENTÉES DEVANT LE COMITÉ DE RÉEXAMEN
79	ANNEXE 5 - PRINCIPALES LACUNES DANS LA MÉTHODE DE CALCUL DES COÛTS DES PRODUITS DE POSTES CANADA
81	ANNEXE 6 - AUTRES FACTEURS À CONSIDÉRER DANS L'EXAMEN DE LA DÉRÉGLEMENTATION

34	C.	PROPOSITIONS DE DÉRÈGLEMENTATION DE PRODUITS	
34			
37			
38			
40		Envois à tarif préférentiel et	
41		cartes de souhaits pour Noël	
42		Aérogammes internationaux	
43		Courrier des Forces armées	
44		Assurance avec accusé de réception	
45		Envois de première classe du régime interne	
47		tombeés en rebut	
47	D.	PROPOSITIONS D'ÉLIMINATION DE PRODUITS/SERVICES	
47			
47		Poste certifiée et courrier recommandé	
50		Paquets d'argent	
53	V.	AUTRES CHANGEMENTS PROPOSÉS A LA RÉGLEMENTATION	
53			
53	A.	INTRODUCTION	
53			
53	B.	PROPOSITIONS	
53			
55		1. Dimensions des envois de première classe	
55		2. Articles à l'usage des aveugles	
56		3. Objets interdits	
57		4. Service de retenue du courrier	
58		5. Envois publicitaires avec adresse pétitiés	
58		6. Envois de la poste aux lettres	
58		7. du régime international	
60		8. Code postal	
61		9. Changements divers	

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
	A. LE COMITÉ	1
	B. PROPOSITION DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES	2
	C. LE PROCESSUS D'EXAMEN	7
II.	RENSEIGNEMENTS EXIGÉS ET PROVENANT DE POSTES CANADA	9
	A. INTRODUCTION	9
	B. EXIGENCES EN MATIÈRE DE RENSEIGNEMENTS	9
	C. RENSEIGNEMENTS PROVENANT DE POSTES CANADA	10
	D. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	15
III.	CHANGEMENTS TARIFAIRES PROPOSÉS	17
	A. OBJECTIFS DE LA SOCIÉTÉ	17
	B. AUTOSUFFISANCE FINANCIÈRE	18
	C. QUALITÉ DU SERVICE	21
	D. RECOMMANDATION	27
IV.	ABROGATION DE RÉGLEMENTS PROPOSÉE	29
	A. CONTEXTE	29
	B. LA DÉRÉGLEMENTATION ET L'INTÉRÊT PUBLIC	29

En ce qui concerne les autres changements proposés à la réglementation, le Comité appuie les modifications ou les abrogations concernant:

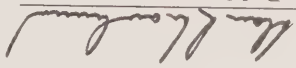
- Intelpost, Envoypost et Telepost;
- les lettres de format standard;
- les objets interdits;
- le Règlement sur les machines à affranchir;
- les articles 16(3), 17, 26 et 27 du Règlement sur les envois de la poste aux lettres du régime postal international; et
- les changements mineurs de forme et d'ordre administratif.

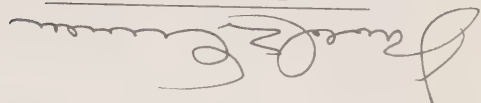
Le Comité n'appuie pas les modifications ou les abrogations proposées concernant:

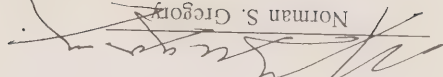
- les colis-postaux;
- les mandats-poste;
- les lettres à tarif préférentiel;
- les cartes de souhaits pour Noël;
- les aérogrammes internationaux;
- le courrier des Forces armées;
- l'assurance avec accusé de réception;
- les envois de première classe tombés en rebut;
- la poste certifiée;
- le courrier recommandé;
- les paquets d'argent;
- la retenue du courrier;
- le service de manutention spéciale;
- la définition des paquets;
- les dispositions relatives au code postal; et
- les tarifs pour les envois tombés en rebut et les envois réexpédiés fixés par entente.

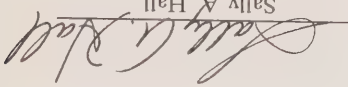
Les considérations, les conclusions et les recommandations détaillées du Comité figurent ci-joint.

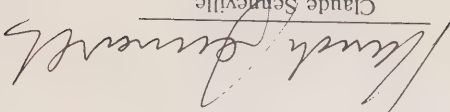
Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.


Alan R. Marchment, président


Donald E. Curren


Norman S. Gregory


Sally A. Hall


Claude Seneville



Pièce 500
473, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1R 5B4

Monsieur Donald H. Lander
Président et Directeur général
Société canadienne des postes
Edifice Sir Alexander Campbell
Confederation Heights
Ottawa (Ontario)
K1A 0B1
Monsieur,

Conformément à la demande du ministre responsable de la Société canadienne des postes, le Comité de réexamen du service postal a examiné, comme l'énonce le projet de loi C-149, les changements proposés à la réglementation que la Société canadienne des postes a publiés dans la *Gazette du Canada* du 22 juillet 1989.

Comme l'indiquait la lettre que je vous ai envoyée le 9 août 1989, les renseignements que la Société a fournis à l'appui de ses propositions étaient insuffisants pour permettre au Comité de fonder ses recommandations concernant les propositions sur une évaluation basée sur tous les critères de l'intérêt public mentionnés dans le projet de loi C-149. Le Comité sait gré à la Société de lui avoir transmis des réponses aux demandes de renseignements complémentaires. Toutefois, ces réponses n'ont pas comblé les principales lacunes des documents que la Société a déposés initialement.

Voilà pourquoi nous ne pouvons conclure que les tarifs proposés sont justes et réalistes, favorisent une concurrence équitable avec des services similaires ou permettent le fonctionnement d'un service postal efficace et compétitif. Nous reconnaissons toutefois que la Société a besoin de recettes accrues si elle veut atteindre, dans un délai raisonnable, l'objectif d'autosuffisance financière mentionné dans le budget gouvernemental d'avril 1989.

Le Comité souhaite également noter, toutefois, que même si Postes Canada a amélioré ses services pour répondre aux besoins des gros expéditeurs, le niveau de service reçu par une partie des ménages canadiens et des petites entreprises a diminué. Le Comité estime que Postes Canada peut mieux desservir tous les Canadiens et répondre quand même à ses objectifs d'autosuffisance financière.

Par conséquent, le Comité souscrit aux changements proposés des tarifs pour que la Société améliore en priorité le service aux ménages et aux petites entreprises tout en continuant de viser l'autosuffisance financière.

Canada

K1R 5B4
Ottawa (Ontario)
473, rue Albert

Pièce 500
Comité de réexamen du service postal

Exemplaires disponibles auprès du:

No de catalogue RG 78-4/1-1989
ISBN 0-662-56981-4

© Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1989

NOVEMBRE 1989

AUX RÉGLEMENTS POUR JANVIER 1990

CONCERNANT LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

À LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES

RECOMMANDATIONS



Recommandations

à la Société canadienne des postes
concernant les modifications proposées
aux règlements pour janvier 1990

Novembre 1989



